

### Terrorismusbekämpfung und Menschenrechtsschutz in Europa: exemplarische Fragestellungen 2005/2006

Heinz, Wolfgang S.

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Deutsches Institut für Menschenrechte

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heinz, W. S. (2007). *Terrorismusbekämpfung und Menschenrechtsschutz in Europa: exemplarische Fragestellungen 2005/2006*. (2., überarb. Aufl.) (Studie / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-329091>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



# Terrorismusbekämpfung und Menschenrechtsschutz in Europa

Exemplarische Fragestellungen 2005/2006

Wolfgang S. Heinz



Deutsches Institut  
für Menschenrechte



---

# Impressum

---

Deutsches Institut für Menschenrechte  
German Institute for Human Rights  
Zimmerstr. 26/27  
D-10969 Berlin  
Phone (+49) (0)30 – 259 359 0  
Fax (+49) (0)30 – 259 359 59  
[info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)  
[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)

Gestaltung:  
**iserundschmidt**  
Kreativagentur für PublicRelations GmbH  
Bad Honnef – Berlin

Titelfoto:  
© dpa – Report

2., überarbeitete Auflage  
Mai 2007

ISBN 978-3-937714-37-0 (PDF)



---

Studie

# Terrorismusbekämpfung und Menschenrechtsschutz in Europa

Exemplarische Fragestellungen 2005/2006

Wolfgang S. Heinz



Deutsches Institut  
für Menschenrechte



## Der Autor

---

**Wolfgang S. Heinz**, Dr. phil. habil., wissenschaftlicher  
Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte  
und Privatdozent für Politische Wissenschaft an der  
Freien Universität Berlin

# Vorwort

---

Dass Staaten verpflichtet sind, sowohl im Innern als auch durch internationale Zusammenarbeit der nach wie vor bestehenden terroristischen Bedrohung nach Maßgabe ihrer Möglichkeiten entgegenzuwirken, ist politisch unumstritten. Im Kreis der freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaaten besteht auch ein weitgehender Konsens darüber, dass die Terrorismusbekämpfung mit der Einhaltung der Menschenrechte einhergehen muss. Gleichwohl lässt sich nicht übersehen, dass menschenrechtliche Standards durch den Primat einer manchmal sehr eng verstandenen Sicherheitspolitik in den letzten Jahren unter Druck geraten sind und Verletzungen der Menschenrechte in zahlreichen Ländern unter dem Vorwand des Kampfes gegen Terrorismus zugenommen haben.

Dies gilt nicht nur für autoritäre Regierungen wie zum Beispiel die der Russischen Föderation, die ihren mit schwersten Menschenrechtsverletzungen verbundenen Krieg in Tschetschenien bekanntlich seit einigen Jahren als Maßnahme zur Terrorismusbekämpfung ausgibt. Auch in einer Reihe von demokratischen Staaten mit rechtsstaatlicher Tradition sind Erosionsprozesse – öffentliche Infragestellung von menschenrechtlichen Vorgaben (bis hin zum Folterverbot), Einschränkungen in der praktischen Gewährleistung von Menschenrechten, Defizite in der rechtsstaatlichen Bearbeitung von Verletzungsvorwürfen – zu verzeichnen.

Im Zentrum der vorliegenden Studie stehen drei Themen der Terrorismusbekämpfung und des Menschenrechtsschutzes in Europa: die Abschiebung von Terrorismusverdächtigen in ihre Heimatländer trotz Foltergefahr, die Mängel bei der Aufklärungsarbeit zu den CIA-Flügen in Europa und die Entsendung von Sicherheitsbeamten in Drittländer zur Befragung von Verdächtigen, die sich dort in einer unklaren Rechtssituation befinden. Bei all diesen Themen geht es immer auch um den Anspruch einer rechtsstaatlichen Demokratie, staatliches Handeln nach Prinzipien von Transparenz und Zurechenbarkeit auszuweisen, damit es von Dritten (Parlament, Medien, anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren) beobachtet und bewertet werden kann. Bei Fehlentwicklungen und besonders Rechtsverletzungen müssen wirkungsvolle und öffentlich nachvollziehbare Untersuchungen durchgeführt werden, die gegebenenfalls strafrechtliche und/oder politische Konsequenzen nach sich ziehen können.

Ganz herzlich danken möchten wir Stefanie Bredice, Henry Krentz und Anne Sieberns für die Unterstützung der Studie bei den Recherchen.

März 2007

Dr. Heiner Bielefeldt, Frauke Seidensticker  
Vorstand  
Deutsches Institut für Menschenrechte



# Inhalt

<b>Einführung – Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte in Europa</b>	<b>8</b>
<b>1. Die Rolle des Europarates</b>	<b>10</b>
<b>2. Abschiebung terrorismusverdächtiger Ausländer/innen und diplomatische Zusicherungen</b>	<b>12</b>
2.1 Zur Diskussion über ein neues völkerrechtliches Instrument im Europarat	14
2.2 Deutsche Innenpolitik	16
2.3 Zwischenfazit	16
<b>3. CIA-Flüge in Europa</b>	<b>18</b>
3.1 Menschenrechtliche Bewertung	22
3.2 Die Reaktionen europäischer Institutionen	23
3.2.1 Die Parlamentarische Versammlung des Europarats	24
3.2.2 Der Nichtständige Untersuchungsausschuss des Europäischen Parlaments	27
3.3 Die Reaktionen in ausgewählten Ländern	28
3.4 Die Diskussion in Deutschland	32
3.5 Eine völkerrechtliche Bewertung: Die Stellungnahme der Kommission für Demokratie durch Recht des Europarates (Venedig-Kommission)	34
3.6 Zur Kontrolle von Geheimdiensten in Europa	36
3.7 Zur Kontrolle von Geheimdiensten in Deutschland	38
3.8 Zwischenfazit	41
<b>4. Verwertung von Informationen aus einem mutmaßlichen Folterkontext und Entsendung deutscher Sicherheitsbeamter</b>	<b>42</b>
4.1 Entwicklungen in Großbritannien	42
4.2 Die Diskussion in Deutschland	45
4.3 Zwischenfazit	48
<b>5. Schlussfolgerungen</b>	<b>50</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>54</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>56</b>
<b>Dokumentenverzeichnis</b>	<b>60</b>
<b>Anhang</b>	<b>64</b>
1. Zwölf Schritte, um Verschleppungsflügen und geheimen Inhaftierungen in Europa ein Ende zu machen (Gemeinsame Erklärung von amnesty international, Human Rights Watch, der Internationalen Juristenkommission und der Association for the Prevention of Torture)	64
2. Bericht der Bundesregierung (Offene Fassung) gemäß Anforderung des Parlamentarischen Kontrollgremiums vom 25. Januar 2006 zu Vorgängen im Zusammenhang mit dem Irakkrieg und der Bekämpfung des Terrorismus, Berlin, 15.02.2006 (Auszüge)	66



# Einführung: Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte in Europa

Die jüngsten Anschlagversuche in Großbritannien und Deutschland und die Anschläge in der Türkei zeigen, dass es weiterhin ein erhebliches terroristisches Bedrohungspotenzial gibt. Staaten und Gesellschaften, daran besteht kein Zweifel, müssen sich gegen terroristische Anschläge verteidigen können. Eine internationale Zusammenarbeit der Polizei, der Justiz, der Geheimdienste und, wo es sinnvoll ist, auch des Militärs ist hierfür unumgänglich. Dies führt zu der menschenrechtlich relevanten Frage, wie dann zu verfahren ist, wenn es zwischen Staaten unterschiedliche Rechtsverständnisse gibt, wenn sich die nationalen Gesetze und auch die Praxis der Staaten voneinander unterscheiden – und auch ihre Haltung zu völkerrechtlichen Normen. Brisanz gewinnt diese Frage keineswegs nur im Umgang mit autoritären Ländern und Diktaturen, sondern auch im Verhältnis zwischen Demokratien.

In den Jahren nach dem 11. September 2001 haben Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die Vereinten Nationen und zuletzt auch der Europarat (im Zusammenhang der CIA-Flüge) darauf hingewiesen, dass es bei der Terrorismusbekämpfung zu erheblichen, teils auch strukturell bedingten, Menschenrechtsverletzungen gekommen ist.

An diesem Punkt des Diskurses wird von einigen Seiten eingeworfen, nach dem 11. September habe sich alles geändert, die bestehenden Gesetze reichten nicht aus und man wisse gar nicht genau, ob Kriegs- oder Friedensrecht bei der Terrorismusbekämpfung angemessen sei.<sup>1</sup> Eine so sophistische Argumentation kann aber nicht überzeugen. Es handelt sich dabei offensichtlich um Versuche, den Staat von seiner Bindung an geltendes Recht zu lösen. Dies kann nicht ohne erheblichen Schaden für den Rechtsstaat und auch die Demokratie unternommen werden. Nicht akzeptabel sind auch Ten-

denzen, die dahin führen, dass im Geheimen eine politische Parallelwirklichkeit mit eigenen Regeln für die Praxis geschaffen wird, zu der sich die offizielle Politik öffentlich nicht bekennt.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat in zwei Studien 2003 und 2004 vor allem über die mangelnde Beachtung des Menschenrechtsschutzes bei der internationalen Terrorismusbekämpfung berichtet und Empfehlungen an den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung ausgesprochen.<sup>2</sup> In der vorliegenden Studie wird der Schwerpunkt auf einige Entwicklungen in Europa gelegt, die in einem chronologischen Zusammenhang stehen.

So bemüht sich etwa die britische Regierung seit 2005 darum, Terrorismusverdächtige in ihre Heimatländer, in denen ihnen möglicherweise Folter droht, abzuschieben. Diese Frage der Abschiebungen und der in diesem Kontext gesuchten diplomatischen Zusicherungen durch die Heimatstaaten, nicht zu foltern, wird in Kapitel 2 behandelt.

In einer Veröffentlichung in den USA wurde im November 2005 behauptet, es hätten CIA-Gefangenentransporte über europäische Länder mit Unterstützung durch mehrere europäische Regierungen stattgefunden. Dies führte in der Folge zu Untersuchungen durch den Generalsekretär des Europarates, die Parlamentarische Versammlung des Europarates, das Europäische Parlament sowie eine Reihe von Mitgliedsländern des Europarates. Sie sind Thema von Kapitel 3.

Seit 2003/2004 ist bekannt, dass deutsche Nachrichtendienste und auch das Bundeskriminalamt Beamte in Länder mit zweifelhaften Menschenrechtsstandards entsandt haben, um dort inhaftierte Personen zu befragen.

<sup>1</sup> Eine häufig betonte Perspektive bei der US- und auch der britischen Regierung.

<sup>2</sup> Heinz / Arendt (2004), S. 95f.



Im Anschluss an entsprechende Berichte wurde in Deutschland ab Dezember 2005 verstärkt diskutiert, ob man diese Praxis fortsetzen sollte und wie weit dies mit dem klaren Bekenntnis und dem Einsatz der Bundesrepublik für eine internationale Abschaffung der Folter vereinbar ist. Diesen Fragen wird in Kapitel 4 nachgegangen.

Abschließend werden in Kapitel 5 zu allen drei Themen Schlussfolgerungen formuliert.

## 1

# Die Rolle des Europarates

Die 46 Mitgliedsstaaten des Europarates bekennen sich durch ihre Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)<sup>3</sup> und ihrer Zusatzprotokolle zu Menschenrechten und Grundfreiheiten. Deutschland ist der EMRK und fast allen ihren Zusatzprotokollen beigetreten.

Wichtigstes Instrument des europäischen Schutzsystems ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg, der nicht zu verwechseln ist mit dem Europäischen Gerichtshof der EU in Luxemburg. Vor dem EGMR können sowohl europäische Staatsbürger/innen als auch Ausländer/innen, die in einem Mitgliedsstaat des Europarates leben, Individualbeschwerde wegen einer Verletzung der EMRK erheben.

In den letzten Jahren hat der Gerichtshof eine deutlich kritischere Rechtsprechung zu mutmaßlichen Misshandlungs- und Folterfällen und bei tödlicher Gewaltanwendung durch Polizei- und andere Sicherheitskräfte, auch im Kontext der Terrorismusbekämpfung, entwickelt. Staaten müssen nachweisen, dass sie alles in ihrer Macht Stehende unternommen haben, um Menschenrechtsverletzungen von vornherein zu vermeiden beziehungsweise zu verhindern. Jedoch stellte der EGMR schon 1995 im Fall der drei erschossenen IRA-Terroristen in Gibraltar 1988 ein so genanntes Organisationsverschulden Großbritanniens fest, die Todeschüsse nicht verhindert zu haben (Artikel 3 EMRK).<sup>4</sup>

Neben dem EGMR sind vier weitere Organe des Europarates mit dem Spannungsfeld Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte befasst. Sie werden im Folgenden kurz vorgestellt.

## Das Ministerkomitee des Europarates

Das Ministerkomitee des Europarates verabschiedete im Jahr 2002 Leitlinien zur Einhaltung der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung, die zentrale Normen u.a. für Festnahme, Untersuchungshaft, Bestrafung, Asyl, Ausweisung, Abschiebung, Auslieferung sowie für die Entschädigung von Opfern terroristischer Handlungen enthalten.<sup>5</sup> Diese Leitlinien spiegeln die Rechtsauffassung der Mitgliedsstaaten wieder.

## Das Europäische Komitee zur Verhütung der Folter

Das Europäische Komitee zur Verhütung der Folter (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT) arbeitet auf der Grundlage des Europäischen Abkommens zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe<sup>6</sup> und der EMRK.

Es hat im Rahmen seiner Missionen auch die Behandlung von Terrorismusverdächtigen untersucht und war in bestimmten Ländern wie Großbritannien, in dem sich beispielsweise das für die Inhaftierung solcher Personen genutzte Hochsicherheitsgefängnis Belmarsh befindet, weit über seine übliche Frequenz hinaus zu Besuch.<sup>7</sup> Das Thema Behandlung von Terrorismusverdächtigen und verurteilten Terroristen war besonders auch in Spanien, Mazedonien, der Türkei und in Russland von Bedeutung, wobei nur Russland die Veröffentlichung der CPT-Besuchsberichte zu Tschetschenien verweigert, was nach dem Europäischen Antifolterabkommen von 1987 auch möglich ist.

<sup>3</sup> Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 04.11.1950, für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten am 03.09.1953 (BGBl. 1954 II S. 14).

<sup>4</sup> Vgl. Grabenwarter (2005), § 20 Rdnr. 17; EGMR: Urteil vom 27.09.1995, Case of McCann and Others v. United Kingdom, Antragsnummer 00018984/91. Einen Überblick zur Spruchpraxis bieten Jean (2002) und Costa (2006).

<sup>5</sup> Europarat, Ministerkomitee, Dok. H/Inf (2002) 8 vom 11.07.2002.

<sup>6</sup> BGBl. 1989 II S. 946.

<sup>7</sup> Die Berichte können über die CPT-Website eingesehen werden, vgl. <http://www.cpt.coe.int/en/states/gbr.htm> [abgerufen am 07.02.2007].



Das CPT versuchte in den letzten Jahren, Zugang zu Haftorten der United Nations Interim Administration Mission (UNMIK) und der NATO im Kosovo zu erhalten, um die Einhaltung der Europäischen Anti-Folter-Konvention vor Ort sicherzustellen. Denn es gab Hinweise, dass dort auch Terrorismusverdächtige festgehalten wurden. Mit UNMIK wurde 2004 ein entsprechendes Abkommen geschlossen, das aber zunächst nicht umgesetzt wurde, weil die Verhandlungen mit der NATO abgewartet werden mussten.<sup>8</sup> Im Juli 2006 wurden schließlich in einem Briefwechsel zwischen den Generalsekretären der NATO und des Europarats, Jaap de Hoop Scheffer und Terry Davis, die Modalitäten für CPT-Besuche vereinbart.<sup>9</sup> Mehrere Jahre gab es keinen CPT-Zugang und daher auch keine Berichte zum Kosovo.

Gruppen wahrgenommen würden. Die Diskriminierung beziehe sich auf viele Gebiete des öffentlichen Lebens wie Bildungswesen, Arbeitsmarkt, Wohnungswesen, den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen oder zu öffentlichen Plätzen sowie die Freizügigkeit.

ECRI empfiehlt den Regierungen der Mitgliedsstaaten, „gesetzliche und sonstige Regelungen, die im Zusammenhang mit dem Kampf gegen den Terrorismus erlassen wurden, zu überprüfen und dafür zu sorgen, dass sie nicht unmittelbar oder mittelbar zur Diskriminierung von Personen oder Personengruppen, insbesondere aufgrund ihrer ‚Rasse‘, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder ihrer nationalen oder ethnischen Herkunft, führen und dass etwaige diskriminierende Gesetzesbestimmungen aufgehoben werden.“<sup>11</sup>

## Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) befasst sich in ihrer Allgemeinen Politischen Empfehlung Nr. 8 mit dem Verhältnis von Terrorismusbekämpfung und Rassismus.<sup>10</sup> Darin stellte ECRI mit Besorgnis fest, dass in Folge des nach den Ereignissen des 11. Septembers 2001 eingeleiteten Kampfes gegen den Terrorismus gewisse Personengruppen unter rassistischer oder sonstiger Diskriminierung zu leiden hätten. Insbesondere gelte dies für Araber, Muslime, bestimmte Asylbewerber/innen, Flüchtlinge und Einwander/innen sowie für gewisse äußerlich erkennbare Minderheiten und Personen, die als Angehörige solcher

## Der Kommissar für Menschenrechte

Der im April 2006 nach siebenjähriger Amtszeit ausgeschiedene Kommissar für Menschenrechte des Europarates, Alvaro Gil-Robles, hat sich wiederholt für eine Beachtung der Menschenrechte auch bei der Terrorismusbekämpfung eingesetzt, etwa durch seine Kritik an dem Gefängnis Bondsteel im Kosovo, das unter Kontrolle der USA steht, und zu dem Menschenrechtsgremien keinen Zugang hatten.<sup>12</sup> Der neue Kommissar, Thomas Hammarberg, wird diese Themenlinie weiterführen und hat jüngst auf die Einhaltung des absoluten Verbotes der Folter gedrängt.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Europarat, Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, CPT Inf (2004) 28 vom 21.09.2004.

<sup>9</sup> „Council of Europe Anti-Torture Committee gains access to NATO run detention facilities in Kosovo“, Europarat, Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, Pressemitteilung vom 10.07.2006.

<sup>10</sup> Europarat, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz: Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 8 von ECRI: Bekämpfung von Rassismus beim Kampf gegen den Terrorismus. Verabschiedet am 17. März 2004.

<sup>11</sup> Ebenda, S. 7.

<sup>12</sup> Vgl. „Geheimlager in Europa: ‚Jeder wusste, wie es in Bondsteel zugeht‘“, Spiegel Online (05.12.2005).

<sup>13</sup> Hammarberg (2006).

## 2 Abschiebung terrorismusverdächtiger Ausländer/innen und diplomatische Zusicherungen

Im deutschen juristischen Sprachgebrauch versteht man unter Abschiebung ein Verfahren nach dem Ausländerrecht des Aufenthaltstaates, unter Auslieferung dagegen ein Verfahren auf ein ausdrückliches Ersuchen der Justiz des Heimatstaates des Betroffenen, an dem die Justiz des Aufenthaltstaates beteiligt sein muss. Diese beiden Begriffe sind in den Mitgliedsstaaten des Europarates rechtlich unterschiedlich definiert. Im Folgenden wird zum besseren Verständnis durchgängig von Abschiebung gesprochen, geht es doch beim Thema diplomatische Zusicherungen ganz überwiegend darum, dass der Aufenthaltstaat die Ausweisung des ausländischen Terrorverdächtigen in dessen Heimatland erreichen möchte.

Seit 2001 wird in Europa verstärkt die Frage diskutiert, ob das Verbot der Auslieferung von ausländischen Terrorverdächtigen in ihr Heimatland, wenn ihnen dort Folter droht (Refolement-Verbot<sup>14</sup>), durch nationale Sicherheitsinteressen des ausliefernden Staates „balanciert“ werden sollte – und damit diese dann doch ausgeliefert werden könnten.

In Großbritannien zum Beispiel waren unter dem Antiterrorgesetz ATCSA (Anti-Terrorism, Crime and Security Act) von 2001 (Abschnitt 4) zehn Personen im Hochsicherheitsgefängnis Belmarsh ohne Anklage oder Gerichtsverfahren interniert worden, weil sie vom britischen Innenminister als eine Gefahr für die nationale Sicherheit angesehen wurden. Rechtsanwälte von neun Gefangenen erhoben Klage beim Rechtsausschuss des

britischen Oberhauses (*House of Lords*) gegen die Entscheidung der Regierung. Daraufhin erklärte der Rechtsausschuss den Abschnitt 4 des ATCSA für unvereinbar mit britischem Recht. Nach der Aufhebung des ATCSA wurden die Gefangenen unter die dann eingeführten so genannten *control orders*<sup>15</sup> gestellt und nach den Anschlägen in London im Juli 2005 erneut zur Sicherung der Abschiebung interniert. Auf diplomatische Zusicherungen ihrer Heimatländer hin sollten sie abgeschoben werden (vgl. Kap. 2.1).

Ein anderer Fall betrifft den Algerier Mohammed Ramzy, den die niederländische Regierung der Mitarbeit in einer extremistischen Gruppe in seinem Heimatland verdächtigte. Sie versuchte deshalb, Ramzy abzuschicken. Er wurde beschuldigt, einem islamistischen Netzwerk mit Verbindungen zur algerischen *Gruppe Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat*; (GSPC) anzugehören. Das zuständige Strafgericht ordnete die Freilassung Ramzys an, nachdem Geheimdienstbeamte nicht bereit waren, bei der Verhandlung zu erscheinen und ihr Belastungsmaterial zu erläutern. Er wurde im Anschluss daran wieder festgenommen, weil der Innenminister in ihm eine Gefahr für die nationale Sicherheit sah. Schließlich wurde die Abschiebung in sein Heimatland verfügt.

Ramzy erhob daraufhin Klage vor dem EGMR mit Hinweis auf unmittelbar drohende Folter nach Artikel 3 EMRK.<sup>16</sup> Nachdem der Vorsitzende der betreffenden EGMR-Kammer die Regierung in Den Haag darauf hinwies, dass der Kläger nach Artikel 39 der Geschäfts-

<sup>14</sup> Der Grundsatz des Non-refoulement verbietet, eine Person in einen Staat aus- oder zurückzuweisen, in dem ihr eine Verletzung fundamentaler Menschenrechte droht. Der Grundsatz ist Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts und darüber hinaus in Art. 2, 3 EMRK, Art. 3 Abs. 1 Antifolterkonvention, Art. 7 UN-Zivilpakt und Art. 33 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention von 1950 verankert.

<sup>15</sup> Nach dem Prevention of Terrorism Bill von 2005 kann der Innenminister für Terrorismusverdächtige ein Ausgehverbot, ein Verbot der Nutzung von Telefon oder Internet ohne Legitimierung durch ein Gericht anordnen, einen Hausarrest dagegen nur mit richterlicher Genehmigung (sog. *control order*). Er muss „vernünftige Gründe“ dafür angeben, eine Person der terroristischen Betätigung zu verdächtigen. Für den Text siehe <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/20050002.htm> [abgerufen am 27.02.2007].

<sup>16</sup> Die Antragsnummer lautet 25424/05.

ordnung des EGMR während des laufenden Verfahrens nicht abgeschoben werden sollte, bat er die Regierung um ihre Kommentierung des Falles.<sup>17</sup>

Großbritannien unterstützte die Niederlande im Fall Ramzy. Als so genannte dritte Parteien befürworteten Italien, Litauen, Portugal und die Slowakei den britischen Vorstoß. Sie stellen ein Urteil des EGMR in Frage, in dem dieser 1996 Großbritannien mit Verweis auf das Folterverbot in Artikel 3 der EMRK untersagt hatte, einen radikalen Sikh nach Indien auszuliefern, weil die Gefahr bestünde, dass er dort unmenschlich behandelt wird – der Fall Karamjit Singh Chahal.<sup>18</sup> Die britische Regierung forderte, die Abschiebung müsse gegen die Erfordernisse der nationalen Sicherheit abgewogen werden.<sup>19</sup>

Anfang September 2005 erklärte der damalige britische Innenminister Charles Clarke vor dem Europaparlament, eine Überprüfung der EMRK sei notwendig. Es gelte, ein Gleichgewicht zwischen dem unterschiedslos Tod bringenden Terrorismus und dem Schutz der Menschenrechte zu schaffen. „Nach Ansicht meiner Regierung ist derzeit dieses Gleichgewicht angesichts der Umstände nicht gegeben ...“.<sup>20</sup>

Dagegen warnte der Generalsekretär des Europarates Terry Davis energisch vor einem Aufweichen des Folterverbots und vor Abschiebungen in Folterländer. Das Verbot sei keine Behinderung, sondern vielmehr eine Trumpfkarte bei der Bekämpfung des Terrorismus.<sup>21</sup>

### Entscheidungen und Empfehlungen von Menschenrechtsorganen

Das Thema diplomatische Zusicherungen (*diplomatic assurances*) hat sowohl Organe des europäischen wie des UN-Menschenrechtsschutzes beschäftigt.

Die Große Kammer des EGMR fällte im Februar 2005 ihr Urteil im Fall Mamatkulow und Askarov gegen die Türkei. Die Beschwerdeführer hatten sich gegen ihre Auslieferung aus der Türkei nach Usbekistan gewandt, weil sie dort beträchtlicher Foltergefahr ausgesetzt seien. Die türkische Regierung lieferte sie jedoch gleichwohl auf

diplomatische Zusicherungen der Regierung Usbekistans hin, keine Folter oder unfaire Gerichtsverfahren zur Anwendung kommen zu lassen, aus. Das Gesuch des EGMR, die Rückführung der Männer von einer Prüfung des Falles durch das Gericht abhängig zu machen, ignorierte sie. Nur diesen zweiten Punkt kritisierte das Gericht in seiner Entscheidung. Ansonsten erklärte es, es sei nicht ausreichend informiert, um zu einem Urteil über eine mögliche Verletzung von Artikel 3 EMRK zu kommen. Diplomatische Zusicherungen lehnte das Gericht nicht grundsätzlich ab, gab aber unter anderem zu bedenken:<sup>22</sup>

„... Moreover, an assurance, even one given in good faith, that an individual will not be subjected to ill-treatment is not of itself a sufficient safeguard where doubts exist as to its effective implementation (see, for example, the *Chahal v. the United Kingdom* judgment, cited above, § 105). The weight to be attached to assurances emanating from a receiving State must in every case depend on the situation prevailing in that State at the material time. The evidence as to the treatment of political dissidents in Uzbekistan at the time of the applicants' surrender is such, in our view, as to give rise to serious doubts as to the effectiveness of the assurances in providing the applicants with an adequate guarantee of safety.“<sup>23</sup>

Auch der UN-Ausschuss gegen Folter hat sich mit diplomatischen Zusicherungen befasst. Er missbilligt sie nicht generell, verlangt jedoch ein hohes Niveau an Schutzstandards. So wird Georgien empfohlen, das Instrument der diplomatischen Zusicherungen nur mit großer Vorsicht anzuwenden. Zu den USA heißt es, sie sollten nur dann auf diplomatische Zusicherungen zurückgreifen, wenn es sich nicht um einen Staat handle, der das UN-Abkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe systematisch verletze, und nur nach einer gründlichen Einzelfallprüfung.<sup>24</sup>

Darüber hinaus haben sich UN-Experten zum Thema geäußert. Der UN-Sonderberichterstatter zu Folter, Prof. Manfred Nowak, wandte sich gegenüber der britischen Regierung gegen Abschiebungen in Länder, die Folter

<sup>17</sup> Europarat, Steering Committee on Human Rights, Group of Specialists on Human Rights and the Fight against Terrorism, Dok. DH-S-TER (2005)008 vom 02.12.2005.

<sup>18</sup> EGMR: Urteil vom 15.11.1996, Antragsnummer 22414/93.

<sup>19</sup> „Lords to rule on 'torture' appeal“, BBC (17.10.2005).

<sup>20</sup> Vgl. Clarke (2005) [Übersetzung durch den Verfasser].

<sup>21</sup> Davis (2005).

<sup>22</sup> EGMR: Urteil vom 04.02.2005, Antragsnummer 46827/99 and 46951/99, Ziff. 71–78.

<sup>23</sup> Ebenda, Ziff. 10.

<sup>24</sup> UN Committee against Torture (2006a), Ziff. 11; (2006b), Ziff. 21.

praktizieren.<sup>25</sup> Die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Louise Arbour, hob in ihrer Erklärung zum Tag der Menschenrechte 2005 hervor, die Verfolgung von Sicherheitsinteressen um jeden Preis könne eine Welt schaffen, in der wir weder sicher noch frei seien. Besonders zwei staatliche Praktiken schwächten das globale Verbot der Folter: die so genannten diplomatischen Zusicherungen und das Festhalten von Gefangenen an geheimen Haftorten.<sup>26</sup>

Der Nichtständige Ausschuss des Europäischen Parlaments warnte in seinem Zwischenbericht zu den CIA-Flügen in Europa die EU-Mitgliedsstaaten im Juni 2006, sich auf diplomatische Zusicherungen zu verlassen.<sup>27</sup>

Das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge hat das Thema diplomatischer Zusicherungen bei Abschiebung und Auslieferung von Flüchtlingen und Asylsuchenden unter dem Aspekt des internationalen Flüchtlingsschutzes untersucht. In seiner Analyse betont es, dass diplomatische Zusicherungen nur dann dem Kriterium der Angemessenheit entsprechen, wenn effektiv alle vernünftigerweise möglichen Anzeichen von Verfolgung im betreffenden Einzelfall ausgeschlossen werden könnten.<sup>28</sup>

## 2.1 Zur Diskussion über ein neues völkerrechtliches Instrument im Europarat

Das Ministerkomitee des Europarates berief im Herbst 2005 eine Arbeitsgruppe zum Thema Terrorismus und Menschenrechte ein, in der 17 der 46 Mitgliedsstaaten vertreten waren.

Die Arbeitsgruppe erhielt die Aufgabe zu prüfen, ob der Europarat ein neues völkerrechtliches Instrument zur Definition von Anforderungen an die Zulässigkeit von Abschiebungen terrorismusverdächtiger Personen in ihre Heimatländer aus Drittstaaten entwickeln solle. Anlass hierfür war vor allem die Praxis Großbritanniens, ausländische Terrorismusverdächtige an ihre Heimatländer auszuliefern, wenn deren Regierungen zusicherten, dass diese nicht gefoltert würden (*diplomatic*

*assurances*). Großbritannien hat mit Jordanien (am 10. August 2005), Libyen (am 18. Oktober 2005) und dem Libanon (am 23. Dezember 2005)<sup>29</sup> bereits entsprechende so genannte *memoranda of understanding* vereinbart und möchte mit insgesamt zehn Ländern ein solches Memorandum abschließen.

Im Dezember 2005 und März 2006 fanden zwei Sitzungen der Arbeitsgruppe statt, zu denen auch NGOs, Nationale Menschenrechtsinstitutionen sowie EU- und UN-Vertreter/innen zugelassen waren.

In der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe sprachen sich einige Regierungsvertreter/innen für, andere gegen ein solches neues Instrument aus.

Die Befürworter führten unter anderem an, dass

- diplomatische Zusicherungen Anreize für die Staaten schaffen könnten, Terrorismusverdächtige nicht mehr zu foltern;
- ein klares, wirkungsvolles Beobachtungssystem (*monitoring*) der Fälle erforderlich sei, was wiederum einen regelmäßigen Zugang und öffentliche Berichterstattung über die Ergebnisse der Beobachtung voraussetze. Wenn die betreffenden Regierungen hierzu bereit seien, dann könne ein neues völkerrechtliches Instrument dazu dienen, ein Erfolg versprechendes *monitoring* sicherzustellen;
- ein Instrument diplomatischer Zusicherungen zur Erleichterung von Abschiebungen den politischen Druck verringern würde, eine präventive Sicherungshaft für Terrorismusverdächtige einzuführen.

Die Gegner eines neuen völkerrechtlichen Instruments betonten demgegenüber, dass

- es bei den Zusicherungen, die Regierungen der Heimatländer in der Vergangenheit gegenüber der US-Regierung gegeben hätten, faktisch nicht zu einem Rückgang der Folter von Terrorismusverdächtigen gekommen sei (sie verwiesen auf Berichte von amnesty international, Human Rights Watch und des US-Außenministeriums);
- es unwahrscheinlich sei, dass bestimmte Regierungen des Nahen Ostens den Zugang zu Gefangenen erlauben würden, die sie bisher vor der Öffentlichkeit verborgen hätten;

<sup>25</sup> „Expulsions illegal, UN tells Clarke“, The Guardian (25.08.2005).

<sup>26</sup> „High Commissioner for Human Rights says total ban on torture under attack in 'war on terror', UN Pressemitteilung vom 07.12.2005, <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/FF353B3E41E0F756C12570D000560C12?opendocument> [abgerufen am 08.02.2007].

<sup>27</sup> Europäisches Parlament, Temporary Committee, Dok. A6-0213/2006 Final vom 15.06.2006, Ziff. 10.

<sup>28</sup> UN, Hoher Flüchtlingskommissar: UNCHR Note on diplomatic assurances and International refugee protection. Genf, August 2006, S. 19.

<sup>29</sup> Siehe „Lebanon deal on terror suspects“, BBC news (23.12.2005).



- Abschiebung unter unsicheren Bedingungen internationale und nationale Rechtspflichten des abschiebenden Staates verletze. Sei die betreffende Person erst einmal abgeschoben, habe dieser Staat keine Möglichkeit mehr, deren Gesundheit und Sicherheit zu schützen.

In der Diskussion wurde auch betont, dass man achten müsse auf

- die genaue Beschaffenheit der Menschenrechtssituation im Herkunftsland;
- die Art („*nature of risk*“) des Risikos für die Abgeschobenen;
- die Sicherstellung der Beachtung von Existenz und Inhalt der geschlossenen Vereinbarung zur Abschiebung;
- das Maß, in dem das Heimatland die relevanten Sicherheitskräfte effektiv kontrolliert;
- die Bedeutung der Unschuldsvermutung im Heimatland gegenüber Verdächtigen, die noch nicht angeklagt oder verurteilt wurden.<sup>30</sup>

Bei der Sitzung sprachen sich der UN-Sonderbericht-erstatte zu Folter, die europäischen Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, der scheidende Kommissar für Menschenrechte des Europarates Gil-Robles und NGOs wie amnesty international und die Internationale Juristenkommission gegen ein neues Instrument aus.<sup>31</sup>

Die Arbeitsgruppe beschloss, alle an ihr beteiligten Staaten sollten über ihre Praxis in Bezug auf Abschiebungen und diplomatische Zusicherungen berichten. Ein Fragebogen wurde entworfen und ein Bericht über die Antworten vorgelegt.<sup>32</sup> Human Rights Watch veröffentlichte eine kritische Analyse zu einigen dieser Staatenberichte.<sup>33</sup>

Bei der zweiten Sitzung der Arbeitsgruppe im März 2006 empfahl diese abschließend dem Ministerrat, kein neues völkerrechtliches Instrument des Europarates zu verabschieden. Wesentliche Gründe für diese Empfehlung waren:

- Es sei schwierig, ein neues völkerrechtliches Instrument zu entwerfen, wenn wie im vorliegenden Fall noch wenig Praxiserfahrung vorliege;
- erschwerend komme hinzu, dass die Positionen der Mitgliedsstaaten weit auseinander lägen;
- ein neues Instrument könne als eine Schwächung des absoluten Verbotes der Folter angesehen werden;
- es könne auch zur Folge haben, dass diplomatische Zusicherungen sehr viel stärker genutzt werden;
- Situationen, in denen es zu Abschiebungen komme, müssten von Fall zu Fall betrachtet werden. Es sei sehr schwierig, hier einheitliche Standards festzulegen. Würden die Normen aber sehr allgemein formuliert, böten sie wiederum nur geringen Schutz. Dies sei nicht akzeptabel.

Anstelle der Schaffung eines neuen Instruments forderte die Arbeitsgruppe die Mitgliedsstaaten dazu auf

- internationale Menschenrechtskonventionen, besonders zum Verbot der Folter, zu ratifizieren;
- bei einem begründeten Verdacht auf terroristische Straftaten gegen die betreffenden Personen ein Gerichtsverfahren zu eröffnen (einige Experten verwiesen jedoch auf das Problem, dass man hiermit die Risiken weiterer terroristischer Taten nach Verbüßung der Strafe oder auch nach der Rückkehr in das Heimatland nicht verringere);
- Terrorismusverdächtige nur in einen solchen Drittstaat abzuschieben, der einen ausreichenden Schutz für den Einzelnen gewährleiste;
- die Betroffenen im eigenen Land zu überwachen, statt sie abzuschieben.<sup>34</sup>

Darüber hinaus betont die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht des Europarates („Venedig-Kommission“) in ihrer Stellungnahme vom März 2006, dass Mitgliedsstaaten des Europarates diplomatische Zusicherungen dann zurückweisen müssten, wenn es substantielle Hinweise darauf gebe, dass ein Land Folter praktiziere oder sie in Bezug auf bestimmte Kategorien von Gefangenen zulasse, und sich der Antrag auf Abschiebung auf Gefangene dieser Kategorien beziehe.<sup>35</sup>

<sup>30</sup> Europarat, Steering Committee on Human Rights, Group of Specialists on Human Rights and the Fight against Terrorism, Dok. DH-S-TER(2005)018 vom 16.12.2005, Ziff. 10–16.

<sup>31</sup> Siehe UN, Sonderberichterstatter zu Folter, Dok. A/60/316 vom 30.08.2005, Ziff. 40–50; Europarat, Steering Committee on Human Rights, Group of Specialists on Human Rights and the Fight against Terrorism, Dok. DH-S-TER(2005)016 vom 16.12.2005; Dok. DH-S-TER(2005)010 vom 05.12.2005 sowie Dok. DH-S-TER (2005)015 vom 06.12.2005 und amnesty international u.a. (2005).

<sup>32</sup> Europarat, Steering Committee on Human Rights, Group of Specialists on Human Rights and the Fight against Terrorism, Dok. DH-S-TER(2006)001 vom 12.01.2006; Dok. DH-S-TER(2006)002 and addendum vom 15.03.2006.

<sup>33</sup> Human Rights Watch (2006).

<sup>34</sup> Europarat, Steering Committee on Human Rights, Group of Specialists on Human Rights and the Fight against Terrorism, Dok. DH-S-TER(2006)005 vom 03.04.2006, Ziff. 17–21.

<sup>35</sup> Europarat, Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, Dok. CDL-AD(2006)009 vom 17.03.2006, Ziff. 142.



## 2.2 Deutsche Innenpolitik

In der deutschen Innenpolitik war das Thema diplomatische Zusicherungen bisher kaum von Interesse. Es wurde aber im Sommer 2006 in einem Bericht des Bundesministeriums des Innern (BMI) zur Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes angesprochen. Mit Verweis auf den Fall Kaplan in Köln<sup>36</sup> schlug das BMI vor, in sicherheitsrelevanten Fällen trotz grundsätzlich bestehender zielstaatsbezogener Abschiebungsverbote – also etwa wegen drohender Folter – nach Wegen zu suchen, eine Abschiebung dennoch zu ermöglichen:

„Dabei wird nicht verkannt, dass in nicht wenigen sicherheitsrelevanten Fällen zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote bestehen, in denen mithin eine Beschleunigung aufenthaltsbeendender Verfahren per se zunächst keine sichtbaren Erfolge zeitigen kann. Flankierend muss daher über Wege nachgedacht werden, solche Abschiebungsverbote auszuräumen, etwa durch bilaterale Abkommen oder diplomatische Zusicherungen mit dem betreffenden Zielstaat. Führen Maßnahmen dieser Art zu den gewünschten Ergebnissen, kann eine Beschleunigung aufenthaltsbeendender Verfahren auch für abschiebungsrelevante Fälle Wirkung entfalten.“<sup>37</sup>

Das BMI schlägt zudem für solche Fälle eine Beschneidung des Rechtsschutzes durch Beschleunigung und Verkürzung des gerichtlichen Verfahrens auf eine einzige Tatsacheninstanz, das Oberverwaltungsgericht, vor.

## 2.3 Zwischenfazit

Zunächst ist das Interesse der britischen Regierung nachvollziehbar, Terrorismusverdächtige in ihre Heimatländer abzuschieben. Offenbar lagen Geheimdienstinformationen vor, nach denen diese Personen eine Gefahr für die Sicherheit darstellten. Die Regierung konnte oder wollte keine Anklage vor Gericht erheben, vermutlich, weil sie entweder zu wenige gerichtsverwertbare Beweise hatte oder weil ein Gerichtsverfahren dazu geführt hätte, dass Informationsquellen der Nachrichtendienste hätten offen gelegt werden müssen, die dadurch ihren Nutzen verloren hätten. Allerdings zeigt die Menschenrechtsberichterstattung zu den Ländern des Nahen Ostens kontinuierlich erhebliche Probleme bei der Durchsetzung der Menschenrechte, besonders den Gebrauch der Folter betreffend.<sup>38</sup> Die britische und auch andere europäische Regierungen sind durch Völkerrecht und nationales Recht verpflichtet, keine Gefangenen in Länder abzuschieben, in denen Foltergefahr besteht.

Angesichts des absoluten Folterverbots sind Staaten allgemein dazu verpflichtet, dafür zu Sorge zu tragen, dass bei der Abschiebung keine Risiken entstehen, die ihre Verpflichtungen nach Flüchtlingsrecht und universalen Menschenrechtsnormen, aber auch nach nationalem Recht verletzen.

Die Argumente der Befürworter eines neuen völkerrechtlichen Instruments zur Definition der Anforde-

<sup>36</sup> Dabei ging es um eine Organisation namens „Kalifatsstaat“. Das nordrhein-westfälische Innenministerium charakterisierte diese Gruppierung folgendermaßen: „Der aus dem ‚Verband der islamischen Vereine und Gemeinden e.V.‘ (ICCB) hervorgegangene ‚Kalifatsstaat‘ galt als eine der verbal radikalsten islamistischen Gruppierungen in Deutschland. Seine Zielsetzung bestand darin, das in der Türkei 1924 von Kemal Atatürk abgeschaffte Kalifat wieder einzuführen, die Republik Türkei zu beseitigen und eine auf der Scharia, der islamischen Rechts- und Lebensordnung, basierende Herrschaft zu errichten. Bei ihren Bestrebungen grenzten die Anhänger des ‚Kalifatsstaates‘ sich nicht nur von der in ihren Augen ungläubigen deutschen Gesellschaft ab, sondern waren auch innerhalb der muslimisch türkischen Gemeinde in Deutschland weitgehend isoliert. Der Gründer der Organisation, Cemaleddin Kaplan, hing ursprünglich der Milli-Görüs-Bewegung an, trennte sich aber von dieser und nahm eine fundamentaloppositionelle Haltung gegen die westliche Demokratie ein. Aus der von ihm in Köln gegründeten ICCB wurde 1994 der ‚Kalifatsstaat‘, zu dessen Kalifen er sich selbst ernannte. Der ‚Kalifatsstaat‘ maßte sich sehr schnell Befugnisse wie die Erhebung von Steuern und eine eigene Gerichtsbarkeit an. Nach seinem Tod 1995 trat Cemaleddin Kaplans Sohn, Metin Kaplan, die Nachfolge als Kalif an ... Am 8. Dezember 2001 wurde der ‚Kalifatsstaat‘ wegen seiner aggressiv kämpferischen, gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstoßenden und gegen den Gedanken der Völkerverständigung gerichteten Haltung in Deutschland verboten.“, <http://www.im.nrw.de/sch/576.htm> [abgerufen am 20.12.2006].

<sup>37</sup> Bundesministerium des Innern (2006), S. 189.

<sup>38</sup> Erinnert sei nur an die Berichte von amnesty international, Human Rights Watch und des US-Außenministeriums, wie auch verschiedener UN-Sonderberichterstatter/innen und an Empfehlungen der UN-Vertragsorgane (Fachausschüsse zu einzelnen Menschenrechtsabkommen).

rungen an diplomatische Zusicherungen, insbesondere die Annahme, dass diplomatische Zusicherungen Regierungen dazu motivieren könnten, Terrorismusverdächtige nicht mehr zu foltern, und dass ein klares, wirkungsvolles Beobachtungssystem (*monitoring*) dieser Fälle dazu dienen könnte, Regierungen von Menschenrechtsverletzungen abzuhalten, erscheinen angesichts andauernder massiver Menschenrechtsdefizite in Ländern, in die abgeschoben werden soll, als wirklichkeitsfremd.

Bundesregierung und Bundestag sollten sich an diesen Versuchen zur Schaffung eines neuen völkerrechtlichen Instruments nicht beteiligen. Die Gefahr der Nichteinhaltung und des Missbrauchs wie auch der Schaden für das allgemeine Folterverbot durch eine solche Durchbrechung seiner absoluten Geltung wäre beträchtlich. Auch würde dies ihre Verpflichtung zur Einhaltung des Refoulement-Verbots in Artikel 3 EMRK unterminieren.

### 3 CIA-Flüge in Europa

Am 2. November 2005 berichtete die „Washington Post“ über geheime CIA-Haftorte in acht Ländern, darunter in Jordanien und Thailand.<sup>39</sup> Die Namen angeblich beteiligter osteuropäischer Länder wurden von der Zeitung auf Bitten der US-Regierung zurückgehalten.<sup>40</sup> Nach dem Bericht hielt die CIA insgesamt rund 100 Gefangene fest, 30 mutmaßliche Führer und 70 weniger wichtige Mitglieder der Al-Qa'ida. Die US-Regierung nahm keine Stellung zu den Meldungen. Die CIA hat aber beim Justizministerium eine strafrechtliche Untersuchung zur Ermittlung der Informanten für den Artikel der „Washington Post“ vom 2. November 2005 beantragt.<sup>41</sup>

Fünf Tage nach dem Erscheinen des Artikels veröffentlichte Human Rights Watch einen Bericht, in dem die Organisation Polen und Rumänien als die beiden dort nicht genannten Länder bezeichnete, die geheime Gefängnisse unterhalten hätten.<sup>42</sup> Die Regierungen beider Länder wiesen den Vorwurf zurück. Im Dezember 2005 sollen elf Gefangene aus Geheimgefängnissen aus osteuropäischen Länder nach Nordafrika überführt worden sein.<sup>43</sup>

Die Meldungen lösten ein erhebliches Echo in Politik und Medien aus, wohl nicht zuletzt, weil sie das Bild von der

eigenen Rolle europäischer Regierungen bei der Terrorismusbekämpfung zu beschädigen drohte: Bis zu diesem Zeitpunkt waren meist die Unterschiede hervorgehoben worden zwischen einerseits der US-amerikanischen Strategie der Terrorismusbekämpfung mit ihren problematischen Praktiken wie in Guantánamo, geheimen Haftorten, Folter oder verstärktem Einsatz militärischer Machtmittel und andererseits dem europäischen Ansatz, der vor allem auf Polizei, Justiz und nachrichtendienstliche Zusammenarbeit setzt. Nun stand und steht die Behauptung im Raum, beide Seiten hätten mehrere Jahre lang vertraulich bei rechtsstaatlich fragwürdigen Maßnahmen kooperiert.<sup>44</sup>

Der Nichtständige Untersuchungsausschuss des Europarates berichtete, dass nach unterdessen vorliegenden Angaben von nationalen Luftsicherheitsbehörden seit 2001 mehr als 1.000 CIA-Flüge durchgeführt worden seien.<sup>45</sup> Staatliche Stellen haben bisher jedoch keine Daten darüber veröffentlicht, bei wie vielen Flügen Gefangene transportiert wurden und um welche Personen es sich handelte.

Aufgrund einer Anfrage der Fraktion „Die Linke“ im Bundestag hat die Deutsche Flugsicherung eine Liste mit 437 CIA-Flügen in Deutschland seit 2001 zusam-

39 „CIA Holds Terror Suspects in Secret Prisons“, Washington Post (02.11.2005). Die thailändische Regierung bestritt dies. Das entsprechende Gefängnis dort ist allerdings auch wohl schon 2003 oder 2004 geschlossen worden.

40 „The Post did not publish the names of eastern European Countries involved in the program, at the request of senior U.S. officials. They argued that doing so could damage counterterrorism efforts in those countries and elsewhere“ („CIA Holds Terror Suspects in Secret Prisons“, Washington Post (02.11.2005); „Policies on Terrorist Suspects Come Under Fire“, Washington Post (03.11.2005).

41 „C.I.A. Asks Criminal Inquiry Over Secret-Prison Article“, New York Times (09.11.2005).

42 Human Rights Watch (2005c).

43 „Exclusive: Sources Tell ABC News Top Al Qaeda Figures Held in Secret CIA Prisons“, ABC News (05.12.2006), <http://abcnews.go.com/WNT/print?id=1375123> [abgerufen am 28.07.2006]; Europarat, Parlamentarische Versammlung, Committee on Legal Affairs and Human Rights: Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states. Doc. 10957 vom 12.06.2006, Ziff. 7.

44 Die umfassendste journalistisch-investigative Untersuchung hierzu bietet Grey (2006). Zu Deutschland siehe beispielsweise „Tarnen und täuschen. Deutsche Staatschützer kooperieren enger mit Amerika, als sie zugeben“, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (18.12.2005).

45 Im Juni 2006, siehe Europäisches Parlament, Temporary Committee, Dok. A6-0213/2006 Final vom 15.06.2006. Vorher hatte amnesty international von 800 Flügen zwischen September 2001 und September 2005 berichtet, zu denen sie die Flugdaten erhalten hätte; vgl. „USA: 800 secret CIA flights into and out of Europe“, Pressemitteilung, 05.12.2005, AI Index: AMR 51/198/2005 (Public), <http://web.amnesty.org/library/index/engamr511982005> [abgerufen am 08.02.2007].

mengestellt; Landungen seien allein 2002 und 2003 in 283 Fällen erfolgt, und zwar überwiegend in Ramstein, Frankfurt/M. und Berlin.<sup>46</sup> Nach einer Meldung der „Tagesschau“ bestätigte ein Sprecher der Bundesregierung die Existenz dieser Liste. Aus ihr lasse sich aber nur ablesen, „wie oft welche Flugzeuge von welcher Fluggesellschaft sich im deutschen Flugraum bewegt haben oder auf deutschen Flughäfen gelandet sind“. Die Zahlen der Flugüberwachung „geben keinen Hinweis darauf, für welche Auftraggeber solche Maschinen von privaten Fluggesellschaften eingesetzt worden sind, noch geben die Daten der Flugsicherung irgendeinen Hinweis auf die Zweckbestimmung eines Fluges“.<sup>47</sup>

Alle CIA-Flüge waren nach Angaben des Magazins „Stern“ als private Flüge angemeldet, nicht als Staatsflüge.<sup>48</sup> Nach dem Chicagoer Abkommen über Zivilluftfahrt ist bei privaten gewerblichen Flügen acht Tage im Voraus eine Genehmigung der Regierung des betreffenden Landes einzuholen. Es müssen der Name des Piloten und der Zweck des Fluges angegeben werden. Dies hätte auch für die von der CIA gecharterten privaten Flugfirmen gelten müssen. Bei Staatsflügen dagegen kann zwar der Transitstaat eine Genehmigung verlangen, das Abkommen verpflichtet ihn aber nicht dazu (vgl. Kap. 3.5).<sup>49</sup>

### Zum Hintergrund: *extraordinary renditions*

Bereits vor dem 11. September 2001 gab es unter Präsident Clinton seit 1995 die Praxis der *extraordinary renditions*. Es gibt für diese „außergewöhnlichen Überstellungen“ keine völkerrechtliche Definition. In der Praxis geht es um eine Verschleppung von Personen im Auftrag eines Staates, ohne dass Justizbehörden des Heimat- oder Aufenthaltstaates beteiligt sind, also außerhalb eines rechtsstaatlichen Verfahrens.<sup>50</sup> Vor 2001 gab es bereits 70 Fälle solcher *extraordinary renditions*.<sup>51</sup> Nach 2001 wurde dieses Verfahren verstärkt genutzt.

In der US-amerikanischen Diskussion wird gerne auf das Beispiel des venezolanischen Terroristen Ilich Ramírez Sánchez verwiesen, um zu zeigen, dass auch andere

Staaten – in diesem Fall Frankreich – *renditions* praktizieren. Das Beispiel passt aber nicht, weil Sánchez vom Sudan den französischen Behörden übergeben, in Paris vor Gericht gestellt und verurteilt wurde, während die USA die Gefangenen entweder zu offensichtlich mit Gewalt durchgeführten Verhören in ihre Heimatländer oder an geheime Haftorte überführen, die vom US-Militär oder der CIA kontrolliert werden. Die Übergabe von Ramírez Sánchez an Frankreich wurde später vom EGMR als menschenrechtskonform bewertet.<sup>52</sup>

*Renditions* werden bewusst gegenüber so genannten hochwertigen Zielen (*high-value targets*) eingesetzt, das heißt gegen Terrorverdächtige, von denen man sich besonders wertvolle Informationen verspricht, wie zum Beispiel Ramzi Binalshibh und Khaled Sheik Mohammed, die zur Führungsebene von Al-Qa'ida gerechnet werden. Human Rights Watch veröffentlichte 2006 eine Liste mit 26 Personen, die als *high value targets* an geheimen Orten interniert seien.<sup>53</sup>

Bis Anfang September 2006 machte die Regierung Bush weder nähere Angaben über die betroffenen Personen noch nannte sie auch nur ihre Anzahl; einen Zugang für das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, amerikanische oder internationale Institutionen und NGOs gibt es nicht. Kritische Berichte wurden fast nur von investigativen Journalistinnen und Journalisten oder von Menschenrechtsorganisationen veröffentlicht.<sup>54</sup>

Das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) schreibt zum Beispiel in einem Bericht zu seiner Arbeit im April 2005 zur internationalen Nutzung geheimer Gefängnisse durch die USA:

„For the ICRC [International Committee of the Red Cross; Anmerkung des Verfassers], the question of the legal status of the persons detained by the US at Bagram, Guantanamo Bay or at so-called undisclosed locations, as well as the legal framework applicable to them remains unresolved ... For many detainees at Guantanamo Bay more than two and a half years have passed since their arrest. The ICRC has always maintained that those detainees remaining in Guantanamo Bay should either

<sup>46</sup> Mehr als 400 geheime CIA-Flüge über Deutschland“, Der Spiegel (03.12.2005). Siehe auch Deutscher Bundestag, BT-Drs. 16/320 vom 21.12.2005.

<sup>47</sup> „Affäre um US-Geheimdienst. Angeblich 437 CIA-Flüge über Deutschland“, Tagesschau (03.12.2005), [http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,01D5013300\\_REF1,00.html](http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,01D5013300_REF1,00.html) [abgerufen am 08.02.2007].

<sup>48</sup> „Mehr als 400 geheime CIA-Flüge über Deutschland“, Stern (04.12.2005).

<sup>49</sup> „Regierung log zu CIA-Flügen“, Stern (12.12.2005).

<sup>50</sup> Siehe z. B. amnesty international (2006), S. 1 Fußnote 2.

<sup>51</sup> „A Secret Deportation of Terror Suspects. 2 Men Reportedly Tortured in Egypt“, Washington Post (25.07.2004).

<sup>52</sup> EGMR: Urteil vom 04.07.2006, Antragsnummer 59450/00.

<sup>53</sup> Human Rights Watch (2005d).

<sup>54</sup> Vgl. Human Rights First (2004); Human Rights Watch (2004).

be charged and tried, released, or be placed within a legal framework that governs their continued detention. ... The ICRC believes that the uncertainty about their fate has been a contributing factor to the mental and emotional health ...

Beyond Bagram, Kandahar and Guantanamo Bay, the ICRC is increasingly concerned about the fate of an unknown number of people captured as part of the so-called global war on terror and held in undisclosed locations. For the ICRC, obtaining information on these detainees and access to them is an important humanitarian priority and a logical continuation of its current detention work in Afghanistan and Guantanamo Bay. Dialogue continues with the US authorities to resolve this issue.<sup>55</sup>

Der Präsident des IKRK, Jakob Kellenberger, äußerte hierzu im Dezember 2005:

„Ich bin sehr überrascht, dass man die Problematik der geheimen Haftorte erst jetzt entdeckt. Wir haben schon im Januar 2004 unsere Sorge darüber geäußert, dass es eine nicht bekannte Zahl von Gefangenen an unbekannten Orten gibt, zu denen wir keinen Zugang haben. In der Öffentlichkeit wurde dies kaum wahrgenommen.“<sup>56</sup>

Das IKRK hat sich immer wieder für einen solchen Zugang eingesetzt.

#### United States: ICRC president urges progress on detention-related issues

*Geneva (ICRC)* – The president of the International Committee of the Red Cross (ICRC), Jakob Kellenberger, had talks this week with Secretary of State Colin Powell, National Security Adviser Dr Condoleezza Rice and Deputy Secretary of Defense Paul Wolfowitz.

The discussions represented a follow-up to a meeting in May 2003 when the ICRC president had appealed for detainees in Guantanamo Bay to benefit from due legal process and for significant changes to be made at the camp itself.

Mr Kellenberger, while appreciating the frankness of the dialogue with the US authorities, lamented

the fact that two years after the first detainees arrived at Guantanamo, and despite repeated pleas, they are still facing seemingly indefinite detention beyond the reach of the law. He also noted that the ICRC's concerns regarding certain aspects of the conditions and treatment in Guantanamo have not yet been adequately addressed.

Mr Kellenberger welcomed assurances from the US authorities that the review process in place is to be accelerated, leading to possible further releases from Guantanamo, while stressing the importance of ensuring that those remaining should either be charged and tried or placed within a legal framework which governs their continued detention.

Beyond Guantanamo, the ICRC is increasingly concerned about the fate of an unknown number of people captured as part of the so-called global war on terror and held in undisclosed locations. Mr Kellenberger echoed previous official requests from the ICRC for information on these detainees and for eventual access to them, as an important humanitarian priority and as a logical continuation of the organization's current detention work in Guantanamo and Afghanistan.

Said Mr Kellenberger after the meetings: "The talks were held in a constructive atmosphere and the US authorities seemed sincerely receptive to our concerns and challenges, as we are aware of theirs, although we expect of course that this important dialogue will yield concrete results relating to our concerns. We remain committed to the dialogue process with the US authorities and to our important humanitarian work in Guantanamo and elsewhere."

*QUELLE:* IKRK Pressemitteilung, 16.01.2004; <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/5v9te8> [abgerufen am 28.02.2007].

Aus Interviews mit CIA-Angehörigen wird deutlich, dass man sich nach 2001 in der Regierung Bush kaum Gedanken gemacht hat, was denn später mit den Gefangenen geschehen sollte.<sup>57</sup> Ihnen nach ihrer Rückkehr aus einer möglicherweise langen Zeit geheimer Haft im Rahmen des normalen Justizsystems den Prozess

<sup>55</sup> IKRK (2005).

<sup>56</sup> Zit. nach „Wir wollen alle Häftlinge besuchen“, Süddeutsche Zeitung (21.12.2005).

<sup>57</sup> Vgl. Mayer (2005). Michael Scheuer, langjähriger Leiter der CIA-Abteilung, die Osama bin Laden beobachtete, erklärte, er habe mit diesem System keine Probleme; vgl. Scheuer (2005a) und die Interviewzitate von Scheuer in Gray (2005). Siehe auch Scheuer (2005b).

zu machen, ist kaum mehr möglich, da die Aussagen der Betroffenen, die häufig unter erheblichem Druck zustande kamen oder gar durch Folter erzwungen wurden, in einem rechtsstaatlichen Gerichtsverfahren nicht verwertet werden dürfen.

Anlässlich eines Europa-Besuchs wies Außenministerin Condoleezza Rice im Dezember 2005 Vorwürfe zurück, der Geheimdienst CIA habe Terrorverdächtige in Europa gefoltert. „Wir haben weder Flughäfen noch den Luftraum (in Europa) dazu genutzt, um Personen an Orte zu bringen, wo sie gefoltert wurden“, sagte Rice am Rande eines Treffens der NATO-Außenminister in Brüssel. Die USA respektierten die Souveränität ihrer Verbündeten.<sup>58</sup> Die Regierung in Washington erachte es als wichtig, auch im Kampf gegen den Terror nationale Gesetze und internationale Verpflichtungen einzuhalten. Demokratien befänden sich aber im Kampf gegen den Terror in einem Dilemma. Sie müssten ihre Bürger schützen, dies aber nach Recht und Gesetz tun. Ein Schlüssel hierfür sei der Einsatz von Geheimdiensten. Die Frage von Journalisten, ob die europäischen Regierungen von den geheimen Gefangenentransporten des US-Geheimdienstes CIA gewusst hätten, ließ Rice offen. Politik der US-Regierung sei es, Folter nicht zuzulassen.<sup>59</sup>

Die US-Regierung versicherte, in den so genannten *black sites* („schwarzen Standorten“ oder geheimen Gefängnissen) – wie diese Orte in unterdessen bekannt gewordenen geheimen US-Regierungsdokumenten genannt werden – würden keine Folterungen zur Anwendung kommen.<sup>60</sup> Dies kann jedoch bisher niemand kontrollieren; eine unabhängige Beobachtung und Überprüfung der Situation vor Ort wird seit viereinhalb Jahren abgelehnt. Sicher ist, dass es Hunderte von Fällen von Misshandlungen und Folter in Afghanistan und im Irak gegeben hat, darunter sogar Tod unter der Folter, dokumentiert von internationalen Menschenrechts-

organisationen wie Human Rights Watch und amnesty international, aber auch durch Berichte des US-Militärs.<sup>61</sup>

Es gibt keine offiziellen Zahlen darüber, wie viele Terrorismusverdächtige die USA weltweit in welchen offiziellen und geheimen Haftorten festhalten. Im Jahr 2003 sprach man in den USA von weltweit rund 3.000 Terrorverdächtigen, die vielfach an Orten, die keiner rechtsstaatlichen Kontrolle unterliegen, wie in Guantánamo, Diego Garcia (einer von den USA gemieteten und gemeinsam mit Großbritannien genutzten Insel im Indischen Ozean), dem US-Luftwaffenstützpunkt Bagram in der Nähe von Kabul, auf Schiffen der US-Marine und an anderen Orten interniert werden.<sup>62</sup> Die amerikanische NGO Human Rights First hat im August 2004 den Bericht „Ending Secret Detention“ hierzu veröffentlicht, in dem mehr als 30 geheime Haftorte identifiziert werden.<sup>63</sup> Hohe Regierungsbeamte haben anonym berichtet, dass weniger als 100 Personen von der CIA an geheimen Haftorten festgehalten würden.<sup>64</sup>

Außenministerin Rice bestand wiederholt auch gegenüber EU und NATO darauf, dass die USA die *rendition*-Praxis fortsetzen würden.<sup>65</sup> Ebenso hat der leitende Rechtsberater des US-Außenministeriums, John Bellinger, dies im Sommer 2006 noch einmal ausdrücklich bekräftigt.<sup>66</sup> Zum Thema CIA-Flüge in Europa räumte er zwei, drei oder vier CIA-Gefangenentransporte ein,<sup>67</sup> eine eigentümlich unpräzise Angabe für eine Regierung, die diese Flüge ja selbst verantwortet.

In den folgenden Fällen<sup>68</sup> hat der US-Geheimdienst die genannten Personen entweder nach Guantánamo oder andere Haftorte verbracht, in denen keinerlei rechtsstaatlicher Schutz besteht; in vier von sechs Fällen gibt es Hinweise auf die Mitarbeit von Regierungsmitarbeitern (Schweden, Bosnien-Herzegowina, Italien, Gambia / Großbritannien).

<sup>58</sup> „Rice nimmt Stellung zu CIA-Flügen. Entspannung ja – Aufklärung nur bedingt“, Tagesschau (09.12.2005), [http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,0ID5024110\\_REF1,00.html](http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,0ID5024110_REF1,00.html) [abgerufen am 08.02.2007].

<sup>59</sup> Ebenda.

<sup>60</sup> „Policies on Terrorist Suspects Come Under Fire“, Washington Post (03.11.2005).

<sup>61</sup> Siehe zuletzt Human Rights Watch u.a. (2006). In diesem Bericht ist von 330 Fällen von Misshandlungen, die offiziell untersucht werden, die Rede, die mehr als 460 Gefangene betreffen. Für einen Überblick zu den Militärberichten siehe Heinz (2005).

<sup>62</sup> Diese Zahl wird in dem Bericht „U.S. Denies Abuse but Defends Interrogations“ der Washington Post vom 26.12.2003 genannt und findet sich auch bei Schneekener (2003), S. 4.

<sup>63</sup> Human Rights First (2004); vgl. auch Human Rights Watch (2004). Die besten Quellen zu CIA-Aktivitäten zum Aufbau des geheimen Haftsystems sind Washington Post (02.11.2005; 03.11.2005, vgl. Fußnoten 39 und 40), Mayer (2005) und Grey (2006). Zur britischen *rendition*-Diskussion siehe Sands (2006).

<sup>64</sup> „CIA betreibt Geheimgefängnisse“, Spiegel Online (07.09.2006).

<sup>65</sup> Condoleezza Rice, Remarks Upon Her Departure for Europe. Secretary Condoleezza Rice As-Aired Andrews Air Force Base, US-Botschaft in Bulgarien, 05.12.2005; [http://sofia.usembassy.gov/rice\\_dec\\_05.html](http://sofia.usembassy.gov/rice_dec_05.html) [abgerufen am 27.02.2007].

<sup>66</sup> Bellinger (2006).

<sup>67</sup> Zit. nach „CIA-Gefangenentransporte über Europa. USA sprechen von zwei bis vier Geheimflügen“, Tagesschau (12.05.2006), [http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,0ID5517284\\_REF1,00.html](http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,0ID5517284_REF1,00.html) [abgerufen am 08.02.2007].

<sup>68</sup> Die beste aktuelle Zusammenfassung der Fälle von CIA-Entführungen bietet amnesty international (2006). Der britische Journalist Stephen Gray hat in seiner Studie von 2006 rund 100 Fälle von extraordinary renditions angeführt, vgl. Gray (2006), S. 357–365.



**CIA-Entführungen: Fälle**

- **Ahmed Hussein Mustafa Kamil Agiza / Mohammed El Zari 2001**  
Betroffene Länder: Schweden, ausgeflogen nach Ägypten
- **Mohammed Haydar Zammar 2001**  
Betroffen: Marokko, ausgeflogen nach Syrien
- **Mustafa Ait Idir / Bensayah Belkacem / Hady Boudellaa / Saber Lahmar / Boumediene Lakhdar / Mohamed Nechle 2002**  
Betroffen: Bosnien-Herzegowina, Algerien, Ausflug über die Türkei nach Guantánamo
- **Hassan Mustafa Osama Nasr (alias Abu Omar) 2003**  
Betroffen: Italien, ausgeflogen über Deutschland nach Ägypten (Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Zweibrücken)
- **Khaled El-Masri 2003**  
Betroffen: Mazedonien, ausgeflogen nach Afghanistan, Albanien (Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft München I)
- **Bisher Al-Rawi / Jamil El-Banna 2002**  
Betroffen: Gambia, Großbritannien

kerrecht und fast immer auch nach dem nationalen Strafrecht verboten. Da sie eine schwere Straftat darstellen, müssen sie durch strafrechtliche Ermittlungen aufgeklärt und die Schuldigen und ihre Helfer bestraft werden.<sup>70</sup>

**Die Erklärung Präsident Bushs vom September 2006**

Am 6. September 2006 eröffnete Präsident George W. Bush der Weltöffentlichkeit, dass die CIA nach dem 11. September 2001 sukzessive ein System von Geheimgefängnissen aufgebaut habe, um die USA durch Gewinnung von Informationen vor weiteren Anschlägen zu schützen.<sup>71</sup> Laut Bush habe sich dieses System bewährt; es sei einer rechtlichen Prüfung des US-Justizministeriums unterzogen und für legal befunden worden. Auch würden die USA nicht foltern. Ursprünglich hätten sich 770 Gefangene in Gewahrsam der USA befunden, von denen nun noch 455<sup>72</sup> in Haft seien. In den geheimen Gefängnissen der CIA befinde sich niemand mehr, nach dem die restlichen 14 Gefangenen nach Guantánamo verlegt worden seien. Dennoch würde das System für eventuelle zukünftige Aufgaben aufrechterhalten bleiben.

Bundeskanzlerin Angela Merkel forderte anlässlich des fünften Jahrestages der Anschläge vom 11. September 2001 im September 2006, das Völkerrecht zu achten. „Toleranz und Respekt vor anderen Kulturen sollten neben Entschlossenheit und internationaler Geschlossenheit die Maxime unseres Handelns sein.“<sup>73</sup> Und der Bundesminister des Innern Wolfgang Schäuble warnte vor einer Aushebelung der Grundrechte im Antiterrorkampf: „Wenn man aber die fundamentalen Rechtsprinzipien außer Kraft setzt, dann wird nichts besser, sondern es wird alles nur schwieriger. ... Man kann natürlich die Prinzipien des Rechtsstaates, des Völkerrechts nicht verteidigen, in dem man sie aufgibt oder auch nur teilweise außer Kraft setzt.“<sup>74</sup>

**3.1 Menschenrechtliche Bewertung**

Unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten sind *renditions* klar als rechtswidrige Entführungen durch staatliche Akteure zu werten, die sich auch als „erzwungenes Verschwindenlassen“ deuten lassen.<sup>69</sup> Sie sind nach Völ-

<sup>69</sup> Vgl. UN, Generalversammlung, Erklärung über den Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen, Dok. A/RES/47/133 vom 18.12.1992, abgedruckt bei Tomuschat (2002), S. 536–543. 2006 wurde das UN-Abkommen zum Schutz aller Personen vor erzwungenem Verschwindenlassen zur Unterzeichnung aufgelegt, die International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance; <http://www.ohchr.org/english/law/disappearance-convention.htm> [abgerufen am 27.02.2007].

<sup>70</sup> Statt vieler: Sands (2006); Weissbrodt / Bergquist (2006) und Satterthwaite (2006).

<sup>71</sup> Die vollständige Rede ist wiedergegeben in der Pressemitteilung des Weißen Hauses „President Discusses Creation of Military Commissions to Try Suspected Terrorists“ vom 06.09.2006, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/09/20060906-3.html> [abgerufen am 7.09.2006].

<sup>72</sup> 75 von ihnen sollen vor Gericht gestellt werden, vgl. „Neuer Kurs in Guantánamo“, Süddeutsche Zeitung (08.09.2006). Anfang 2007 sind es nach Schätzungen noch 395 Gefangene; vgl. „U.S. Sends Home 33 Detainees From Guantanamo Bay“, Washington Post (18.12.2006).

<sup>73</sup> „Der 11. September 2001 hat die Welt verändert“, Pressemitteilung der Bundesregierung vom 11.09.2006, [http://www.bundesregierung.de/nn\\_774/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2006/09/2006-09-11-bkin-erklarung-11-september.html](http://www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2006/09/2006-09-11-bkin-erklarung-11-september.html) [abgerufen am 20.09.2006].

<sup>74</sup> „Jahrestag der Anschläge vom 11. September 2001 – Schäuble: Wir können die Welt nur gemeinsam stabiler bekommen.“ Interview mit dem Deutschlandradio Kultur vom 11.09.2006 (Auszug), [http://www.bmi.bund.de/nn\\_122688/Internet/Content/Nachrichten/Medienspiegel/2006/09/BM\\_DLRKultur.html](http://www.bmi.bund.de/nn_122688/Internet/Content/Nachrichten/Medienspiegel/2006/09/BM_DLRKultur.html) [abgerufen am 20.09.2006].

## 3.2 Die Reaktionen europäischer Institutionen

In Reaktion auf die Veröffentlichung der „Washington Post“ vom November 2005 beschäftigten sich unter anderem der Europarat und die Europäische Union mit dem Thema der *extraordinary renditions*. Im Wesentlichen wurden fünf Berichte und zwei Rechtsgutachten erarbeitet (siehe Überblick).

- Der Generalsekretär des Europarates, Terry Davis, führte eine Untersuchung nach Artikel 52 der EMRK durch und schrieb alle Mitgliedsstaaten an. Er veröffentlichte zwei Untersuchungsberichte im Februar und im Juni 2006.<sup>75</sup>

**EMRK Art. 52:** Auf Anfrage des Generalsekretärs des Europarats erläutert jede Hohe Vertragspartei, auf welche Weise die wirksame Anwendung aller Bestimmungen dieser Konvention in ihrem innerstaatlichen Recht gewährleistet wird.

- Der Rechts- und Menschenrechtsausschuss der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (PACE) beauftragte seinen Vorsitzenden Dick Marty mit einer Untersuchung. Auch hier wurden im Januar und Juni 2006 zwei Berichte vorgelegt.<sup>76</sup>
- Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht des Europarates ("Venedig-Kommission") beantwortete auf Ersuchen von Dick Marty zwei zentrale Fragen zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten (siehe Kap. 3.5).<sup>77</sup>
- Für den EU-Raum ernannte das Europaparlament einen Nichtständigen Ausschuss zur Untersuchung der CIA-Flüge, der unter dem Vorsitz von Carlos Coelho und mit Claudio Flava als Berichterstatter arbeitete. Letzterer hat im Juni 2006 seinen ersten Bericht und im Januar 2007 seinen Abschlußbericht vorgelegt.<sup>78</sup>

Dieser Ausschuss bat das E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights um ein Gutachten zu drei zentralen Fragen.<sup>79</sup>

Dick Marty's zweiter Bericht für den Europarat und der erste Zwischenbericht des EU-Ausschusses stimmten darin überein, dass man keine formalen oder gerichtsverwertbaren Beweise für die Existenz von Geheimgefängnissen, wohl aber starke Indizien gefunden habe.

Hier können nicht alle diese Berichte vorgestellt werden. Vielmehr werden im Folgenden nur die wesentlichen Befunde der aktuellsten Berichte (Kap. 3.2.1 und 3.2.2) und einige Entwicklungen in ausgewählten europäischen Ländern (Kap. 3.3) sowie in Deutschland (Kap. 3.4) behandelt. Zentrale Befunde des Gutachtens der Venedig-Kommission sind Thema in Kap. 3.5. In Kap. 3.6 und 3.7 schließlich werden Probleme der Kontrolle von Geheimdiensten in Europa und in Deutschland angesprochen. Eine Bewertung schließt das Kapitel ab (3.8).

### Überblick zu Maßnahmen des Europarates und der EU zu den CIA-Flügen (November 2005 – Februar 2007)

**1. November 2005:** Die Parlamentarische Versammlung des Europarates beginnt zu ermitteln und ernennt den schweizerischen Abgeordneten Dick Marty zum Berichterstatter.

**21. November 2005:** Terry Davis, Generalsekretär des Europarats, sendet gemäß Artikel 52 der Europäischen Menschenrechtskonvention mehrere Fragen an die damals 45 Vertragsstaaten der Konvention (der 46. Brief wurde am 15. Dezember an Monaco gesandt, nachdem das Land die Konvention ratifiziert hatte).

**15. Dezember 2005:** Die Parlamentarische Versammlung beantragt eine Stellungnahme der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht

<sup>75</sup> Europarat, Generalsekretär, Berichte vom 28.02.2006 und 14.06.2006.

<sup>76</sup> Europarat, Parlamentarische Versammlung, Committee on Legal Affairs and Human Rights: Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states. Doc. 10957 vom 12.06.2006.

<sup>77</sup> Europarat, Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, Dok. CDL-AD(2006)009 vom 17.03.2006.

<sup>78</sup> Europäisches Parlament, Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transport and illegal detention of prisoners, Dok. A6-0213/2006 vom 15.06.2006 und dass., Report on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners (2006/2200(INI)), Dok. A6-9999/2007 vom 26.01.2007; vgl. auch die working documents, Europäisches Parlament, Temporary Committee, Dok. DT617717EN.doc, PE 374.338v01-01 vom 01.06.2006 bis DT/641333.EN, PE 380.984v02-00 vom 16.11.2006.

<sup>79</sup> Vgl. Europäische Kommission, E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights, Dok. Ref. CFR.CDF.Opinion3.2006 vom 25.05.2006.



des Europarates („Venedig-Kommission“) zur Rechtmäßigkeit von Geheimgefängnissen in Zusammenhang mit den internationalen rechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten, insbesondere mit Blick auf die Europäische Menschenrechtskonvention.

**Januar 2006:** Das Europäische Parlament (EU) richtet einen Nichtständigen Ausschuss (*temporary committee*) zu den CIA-Flügen ein.

Dick Marty veröffentlicht seinen ersten Bericht.

**1. März 2006:** Generalsekretär Terry Davis veröffentlicht seinen Bericht. Der Text basiert auf den offiziellen Antworten aller 46 Mitgliedsstaaten.

**22. März 2006:** Die Venedig-Kommission veröffentlicht ihre Stellungnahme über die internationalen rechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten in Zusammenhang mit Geheimgefängnissen und dem Transport von Gefangenen.

**12. April 2006:** Terry Davis betont auf einer Pressekonferenz, dass Überführungsflüge stattfanden.

**7. Juni 2006:** Dick Marty, Schweizer Abgeordneter und Berichterstatter der Parlamentarischen Versammlung, stellt seinen weiteren Bericht in Paris vor. Dabei macht er das von ihm so bezeichnete „Spinnennetz“ von CIA-Gefängnissen und Geheimtransporten bekannt, in die vermutlich 14 Europarats-Mitgliedsstaaten verwickelt sind.

**14. Juni 2006:** Terry Davis veröffentlicht einen Bericht über angebliche CIA-Geheimgefängnisse und illegale Inhaftierungen als Folgebericht zu seiner Untersuchung nach Artikel 52 der Europäischen Konvention für Menschenrechte.

**15. Juni 2006:** Der nichtständige Ausschuss des Europaparlaments zu den CIA-Flügen veröffentlicht seinen ersten Zwischenbericht.

**27. Juni 2006:** Dick Marty veröffentlicht seinen zweiten Bericht, der vom Rechtsausschuss von PACE akzeptiert wird. PACE stellt in der Resolution 1754 eine Reihe von Forderungen an die Mitgliedsstaaten auf.

**30. Juni 2006:** Terry Davis legt dem Ministerkomitee des Europarates Vorschläge zu den Themen bessere Kontrolle von Geheimdienstaktivitäten, stärkere Aufsicht über die zivile Luftfahrt (Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen in der Zukunft) und völkerrechtliche Regeln über Staatenimmunität vor.

**24. November 2006:** Berichtsentwurf des Nichtständigen Ausschusses des Europaparlaments veröffentlicht.

**Februar 2007:** Bericht des Nichtständigen Ausschusses des Europaparlaments von dessen Plenum mehrheitlich beschlossen.

*QUELLE:* <http://www.coe.int/T/d/Com/Dossiers/Events/2006-CIA/> [abgerufen 11.07.2006]; ergänzt vom Verfasser.

### 3.2.1 Die Parlamentarische Versammlung des Europarates

#### Der Report des Berichterstatters des Europarates, Dick Marty, von Juni 2006

Im Folgenden wird nur derjenige Teil des Berichtes referiert, der sich unmittelbar mit dem System der CIA-Flüge befasst.<sup>80</sup> Marty gibt als Quellen für seinen Report Medienveröffentlichungen, Berichte von Menschenrechtsorganisationen, Regierungsgespräche, Daten der Europäischen Luftfahrtbehörde (Eurocontrol), des EU-Satellitenzentrums (European Union Satellite Centre/EUSC) in Torrejón de Ardoz (Spanien) und Gespräche mit Angehörigen von Geheimdiensten an.

Marty charakterisiert die *rendition*-Praxis der USA nach den Anschlägen vom September 2001 als ein „globales Spinnennetz“.

Vor September 2001 seien Vorbedingungen für eine *rendition* gewesen:

- ein ausstehendes Gerichtsverfahren gegen den Verdächtigen (normalerweise wurden Verbindungen mit terroristischen Handlungen im jeweiligen Heimatland vorgeworfen);
- die Existenz eines CIA-Dossiers oder eines Profils des Verdächtigen, auf der Basis früherer Ermittlungen und grundsätzlich geprüft von einem Juristen oder einer Juristin;

<sup>80</sup> Europarat, Parlamentarische Versammlung, Committee on Legal Affairs and Human Rights: Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states. Doc. 10957 vom 12.06.2006, Ziff. 43ff.

- ein Land, „das bei der Festnahme bei sich helfen will“ und schließlich
- „ein Land, in das man die betreffende Person verbringen kann“.

Entscheidend, so Martys Einschätzung, seien nicht Verhöre oder Befragungen gewesen. Vielmehr sei es darum gegangen, die Person „weg von der Straße zu bekommen“, wie es der CIA-Agent Michael Scheuer im Gespräch mit einem Vertreter von Marty ausdrückte. Die Länder, denen die USA die Entführten übergeben habe, seien grundsätzlich aufgefordert worden, die Verdächtigen in Übereinstimmung mit ihren Gesetzen zu behandeln.

Nach Auffassung Martys hat die US-Regierung jedoch nicht darauf geachtet, wie diese Länder die Häftlinge tatsächlich behandelten. Bereits während der Amtsperiode Präsident Clintons hätten mehrere Mitgliedsstaaten des Europarates mit den USA in entsprechenden Programmen zusammengearbeitet. Nach 2001 habe die Regierung Bush das Programm für den „globalen Krieg gegen den Terrorismus“ genutzt und ausgeweitet.

Das Hauptziel des *rendition*-Programms nach dem 11. September 2001 sei gewesen, die Verdächtigen außerhalb des US-Justizsystems festzuhalten. Vor allem zwei Gründe seien maßgeblich für dieses Vorgehen gewesen:

- Politisch habe die Regierung gegen den Terrorismus schnell und aggressiv vorgehen wollen, um der eigenen Bevölkerung Erfolge vorweisen zu können.
- Operativ sei die CIA jetzt selbst für außerhalb des US-Territoriums liegende Haftorte verantwortlich geworden, die so genannten *black sites*, deren Existenz weder bekannt gegeben noch kommentiert worden sei. Zu ihnen habe niemand Zugang außer den hierfür verantwortlichen US-Dienststellen, also entweder die CIA oder das US-Militär.<sup>81</sup>

Andererseits hätten zum „Spinnennetz“ auch öffentlich bekannte Gefängnisse wie zum Beispiel Guantánamo Bay und auch Militärgefängnisse wie Bagram (Afghanistan) und Abu Ghraib (Irak) gehört.

Das Netz weise zwei Hauptcharakteristika auf (siehe Grafik auf der nächsten Seite):

- Erstens zeige es die militärischen und zivilen Flüge zur Verbringung von Zivilisten durch Zivil- und auch mili-

tärische Flugzeuge (auf der Basis von 20 Datensammlungen von Eurocontrol und 20 nationalen Luftfahrtbehörden); dadurch würden die Verbindungen zu den europäischen Ländern deutlich.

- Zweitens ließen sich mit Blick auf die Nutzung durch die CIA vier verschiedene Kategorien der Nutzung von Orten unterscheiden. Diese vier Kategorien spiegeln nach Auffassung von Marty auch den zunehmenden Grad der Mitverantwortung der beteiligten Regierungen:
  - Kategorie A (*standover points*): Sie dienten dem Auftanken von Flugzeugen.
  - Kategorie B (*staging points*): Sie waren Ausgangspunkte für Operationen und Treffpunkte für Flugzeuge und Crews. Die US-Luftstützpunkte Ramstein und der militärische Teil des Flughafens Frankfurt/M. werden im Bericht als *staging points* bezeichnet.
  - Kategorie C (*one-off pick-up points*): An diesen Orten wurden Gefangene abgeholt.
  - Kategorie D (*detainee transfer/drop-off points*): Hier wurden Gefangene in ein anderes Flugzeug gebracht.

Die US-Regierung kommentierte bis vor kurzem nur selten ihre Praxis geheimer Festnahmen und Überstellungen, geheimer Haftorte und die Methoden der Vernehmungen. Einige Male wurde angesichts einschlägiger Medienberichte versichert, es werde nicht gefoltert. Kritische Informationen hierzu kamen in den letzten dreieinhalb Jahren von den Medien, besonders auch den US-Medien, von Menschenrechtsorganisationen und anderen internationalen Akteuren wie dem UN-Sonderberichterstatter zu Folter und dem IKRK. Auch einige wenige CIA-Angehörige haben sich zu *renditions* geäußert.

So bemerkte der frühere CIA-Agent Michael Scheuer, lange Zeit bei der CIA verantwortlich für die Jagd auf Osama bin Laden, es gebe viele Gründe für diese Flüge. 98 Prozent von ihnen dienten zum Beispiel Zwecken wie dem Transport von Toilettenartikeln, Magazinen und Kaffeemaschinen.<sup>82</sup>

Dem Berichterstatter des Europarats Dick Marty geht es genau um die verbleibenden 2%. Er untersuchte in seinem Bericht vom Juni 2006 zehn Fälle von Behauptungen zu *unlawful interstate transfers*, darunter Abu Omar (Italien) und einen Fall von sechs Algeriern in Bosnien-Herzegowina, die von der dortigen Regierung den USA übergeben und dann nach Guantánamo verbracht wurden.<sup>83</sup>

<sup>81</sup> Siehe auch die Berichte von Human Rights First (2004) und Human Rights Watch (2004).

<sup>82</sup> Europarat, Parlamentarische Versammlung, Committee on Legal Affairs and Human Rights: Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states. Doc. 10957 vom 12.06.2006, Ziff. 282.

<sup>83</sup> Das von den Betroffenen angerufene zuständige Gericht hatte eine Anklageerhebung und die bosnische Menschenrechtskammer die Auslieferung abgelehnt. Alle diese Fälle erbrachten neue Informationen über die Praxis der *rendition*.

## Das „Spinnennetz“ der CIA-Flüge nach Dick Marty



QUELLE: Europarat, Parlamentarische Versammlung, Dok. AS/Jur (2006) 03 rev vom 22.01.2006, graphic annex

### Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (PACE)

PACE nahm den Bericht von Dick Marty vom Juni 2006 an. In ihrer Resolution 1507 (2006) richtete sie Schlussfolgerungen an die Mitgliedsstaaten des Europarates.<sup>84</sup> Sie sprach sich darin strikt gegen den Terrorismus aus, verurteilte aber auch Menschenrechtsverletzungen. Die USA glaubten, so heißt es, die klassischen Gesetze gegen den Terrorismus reichten nicht aus, und daher müssten neue rechtliche Konzepte entworfen werden. Manche europäische Mitgliedsstaaten arbeiteten bewusst mit den USA zusammen und sicherten zu, dass die *rendition*-Programme geheim blieben. Diese Kooperation zwischen den USA und Europa habe verschiedene Formen angenommen, verstoße aber in jedem Fall gegen die Menschenrechte.

PACE kritisiert die geheime Inhaftierung von Menschen in Europa für einen unbestimmten Zeitraum, ihre Entführung und Weiterverbringung in die USA, die Erlaubnis einiger europäischer Staaten zur rechtswidrigen Überstellung von Häftlingen im Rahmen des *rendition*-Programms, die Weitergabe von Informationen an die

USA, die für die *rendition*-Operation gebraucht würden, die Teilnahme an Befragungen betroffener Personen, das Entgegennehmen von Informationen von Häftlingen, die mit Misshandlung bedroht oder misshandelt wurden, sowie die Bereitstellung von *staging points* und *stop-over points* durch Mitgliedsstaaten des Europarates.

PACE fordert unter anderem, dass die Mitgliedsstaaten

- wirkungsvolle Maßnahmen gegen *renditions* ergreifen;
- keine Gefangenen auf diese Weise bei sich internieren;
- rechtliche Maßnahmen ergreifen, um Nachrichtendienste, auch befreundete ausländische Nachrichtendienste, besser zu kontrollieren;
- sicherstellen, dass jede rechtliche und internationale Zusammenarbeit unter Beachtung der Menschenrechte erfolgt;
- bilaterale Vereinbarungen zu Militärstützpunkten überprüfen;
- die USA dazu auffordern, ihre Praxis der *renditions* zu beenden;
- wirksame Untersuchungen zu Ländern, die sich an der Praxis der *renditions* beteiligt haben, durchgeführt werden;

<sup>84</sup> Europarat, Parlamentarische Versammlung, Dok. Resolution 1507 (2006) vom 27.06.2006.

- Schadensersatz für die Opfer des *rendition*-Programms leisten;
- sich bei den Opfern offiziell entschuldigen, falls sie an *renditions*-Maßnahmen beteiligt waren;
- Regierungsangestellte, Journalisten und andere Personen, die über Details des *rendition*-Programms berichtet haben, nicht strafrechtlich verfolgen und
- die Strafverfolgung von mutmaßlich für diese Praxis verantwortlichen Personen sicherstellen.

### 3.2.2 Der Nichtständige Untersuchungsausschuss des Europäischen Parlaments

Die EU-Kommission wies in einer Stellungnahme darauf hin, dass Geheimgefängnisse in einem EU-Kandidatenstaat ein Beitrittshindernis wären. „Das wäre nicht mit den Kopenhagener Kriterien zu vereinbaren“, erklärte Kommissionsprecher Friso Roscam Abbing am 3. November 2005 in Brüssel. Geheime Gefängnisse seien „wohl auch nicht mit der EU-Grundrechtecharta zu vereinbaren“, so der Sprecher von Innen- und Justizkommissar Franco Frattini.<sup>85</sup>

Am 18. Januar 2006 beschloss das Europäische Parlament, einen „Nichtständigen Ausschuss zur behaupteten Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen“ (Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transport and illegal detention of prisoners) einzurichten, dem 46 Mitglieder angehören. Er legte am 15. Juni 2006 seinen Zwischenbericht vor, der mit 25:14:7 Stimmen angenommen wurde. Einige zentrale Punkte aus diesem Bericht werden im Folgenden zusammengefasst.<sup>86</sup>

Der Ausschuss unterstreicht die Unverhandelbarkeit der Menschenrechte und erkennt die Notwendigkeit an, bei der Terrorismusbekämpfung zwischenstaatlich zu kooperieren.

Zu den zu untersuchenden *Aktivitäten der CIA in Europa* stellt der Ausschuss fest, dass seit dem 11. September 2001 tatsächlich Menschenrechtsverletzungen stattgefunden haben. Der Ausschuss hält es für erwiesen, dass die USA für illegale Verschleppungen und Verhaftungen auf europäischem Territorium verantwortlich sind. Er bedauert, dass ihm Informationen über Absprachen

zwischen den EU-Mitgliedsstaaten und den USA sowie über grundsätzliche Aspekte der Arbeit der EU-Präsidenschaft und der Kommission in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nicht zugänglich gemacht wurden.

Über die Nutzung des EU-Raums für solche menschenrechtswidrigen Aktivitäten zeigt sich der Ausschuss zutiefst besorgt; er verwirft diplomatische Zusicherungen als Lösung, da diese als stillschweigende Anerkennung der Folterpraxis in anderen Ländern zu sehen sind.

Bezüglich der *Beteiligung europäischer Staaten* an den behandelten Vorfällen stellt der Ausschuss fest, es sei unwahrscheinlich, dass sich Fälle wie der Abu Omars (Italien, siehe nächstes Kap.) abspielen könnten, ohne dass die Regierungen der betroffenen Ländern etwas bemerkten. Für den Ausschuss ergibt sich hieraus eine klare Notwendigkeit, europäische Antiterrormaßnahmen einer demokratischen und rechtlichen Prüfung zu unterziehen. Dringend geboten erscheint ihm zusätzlich die Untersuchung von Verwicklungen der *Stabilization Force* (SFOR) und der *Kosovo Force* (KFOR) in Verschleppungen und Festnahmen zur Überstellung nach Guantánamo.

Was die *Nutzung des europäischen Luftraums durch die CIA* angeht, glaubt der Ausschuss, dass dort eindeutig Verletzungen des internationalen Rechts stattgefunden haben. Die Staaten werden aufgefordert, neue Rechtsmittel und Rechtsverfahren zu schaffen, um in Zukunft die Einhaltung internationalen Rechts zu gewährleisten. Außerdem hält der Ausschuss weitere Untersuchungen für unbedingt erforderlich, um detailliertere Kenntnisse zu erhalten.

Der Ausschuss bedauert besonders, dass bei seinen offiziellen Delegationsreisen in die USA auf Seiten der Gesprächspartner ein sehr restriktives Verständnis der UN-Anti-Folter-Konvention deutlich geworden sei. Einzelheiten zu den Gesprächen enthält der Bericht jedoch nicht.

Für seine *zukünftige Arbeit* kündigte der Ausschuss an, seine Untersuchungen auszuweiten. Er macht sich für die Einrichtung einer European Union Fundamental Rights Agency stark<sup>87</sup> und möchte zusätzlich die Grund-

<sup>85</sup> Zit. nach „EU: Geheimgefängnisse wären Verstoß gegen Beitrittskriterien“, Katholische Nachrichtenagentur (03.11.2005).

<sup>86</sup> Europäisches Parlament, Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transport and illegal detention of prisoners, Interim Report on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners (2006/2027(INI)). Rapporteur: Giovanni Claudio Fava. Dok. A6-0213/2006 Final vom 15.06.2006.

<sup>87</sup> Diese hat 2007 ihre Arbeit aufgenommen.

lagen für interne EU-Monitoring-Vereinbarungen schaffen.

Abschließend werden die EU-Mitgliedsstaaten noch einmal aufgerufen, allen Menschen in ihrem Hoheitsbereich den Menschenrechtsschutz zu gewähren. Das CPT wird dazu ermutigt, seine Arbeit weiterzuführen, um sicherzustellen, dass alle EU-Staaten ihren diesbezüglichen Verpflichtungen nachkommen.

### Minderheitenvotum

Dem Bericht ist ein Minderheitenvotum von Mitgliedern der Europäischen Volkspartei beigefügt, koordiniert durch Jas Gawronski (Italien). Die Minderheit gibt zu Protokoll, dass eine Reihe von Feststellungen des Reports nur Behauptungen und Verallgemeinerungen seien, für die es keinerlei Beweise gebe. Sie wollte daher in einer ganzen Reihe von Textstellen im Bericht das Wort „angeblich“ aufnehmen, weil selbst Jonathan Sifton, Anti-Terrorforscher bei Human Rights Watch, zugegeben habe, dass „wir Verdachtsmomente, aber keine Beweise haben“. Diese Position konnte sich aber nicht durchsetzen. Entsprechend widerspricht die Minderheit in ihrem Votum dem Report in wichtigen Punkten: Der alarmierende Ton sei völlig unangebracht, neue Fakten habe man nicht gefunden und die *renditions* seien nicht Teil systematischer Menschenrechtsverletzungen gewesen. Schon der Hohe Beauftragte für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU Javier Solana und der EU-Antiterrororkoordinator Gijs de Vries hätten die Auffassung vertreten, dass es bisher keinen Beweis für Rechtsverletzungen durch EU-Staaten gebe. Der Ausschuss solle daher nur so lange weiterarbeiten, wie seine Arbeit zur Aufdeckung von Beweisen führe, die über berechnete Zweifel erhaben seien (*beyond reasonable doubt*).

### Der Abschlussbericht

Im November 2006 hat der Ausschuss den Entwurf für seinen Abschlussbericht veröffentlicht, der im Februar 2007 vom Parlament verabschiedet wurde. Darin spricht er von mindestens 1.245 CIA-Flügen über europäischen Ländern oder mit Zwischenstation auf europäischen

Flughäfen, wobei bei einigen Flügen Gefangene transportiert worden seien. Er bedauert, europäische Länder hätten ihre Kontrolle bei CIA-Flügen aufgegeben, und moniert, die CIA hätte rechtliche Verpflichtungen nach der Chicago-Konvention bei Staatsflügen umgangen. Eine Reihe von Ländern werden für ihre Kooperation mit den USA oder ihre Nachlässigkeit bei der Kontrolle – in unterschiedlichem Ausmaß – kritisiert: Bosnien-Herzegowina, Deutschland, Großbritannien, Griechenland, Österreich, Mazedonien, Portugal, Irland, Italien, Schweden, Spanien, Türkei und Zypern.<sup>88</sup>

Der Abschlussbericht wurde mit zahlreichen Änderungen verabschiedet.<sup>89</sup> Zu Deutschland mildert das Parlament seine Kritik. Im Fall Kurnaz wird nicht mehr von einem „Angebot“ der USA, sondern nur noch von einer „Aussicht auf Entlassung“ gesprochen, auf die die deutsche Regierung nicht reagiert hätte.<sup>90</sup> Der Vorwurf, die Bundesregierung hätte 2002 ein Angebot der US-Regierung abgelehnt, den Guantánamo-Häftling Murat Kurnaz nach Deutschland zurückzubringen, hatte zu intensiver politischer Diskussion geführt. Außenminister Frank-Walter Steinmeier erklärte, er kenne kein solches Angebot und nannte die Vorwürfe „falsch“ und „infam“.<sup>91</sup>

## 3.3 Die Reaktionen in ausgewählten Ländern

Im Folgenden werden Entwicklungen in einigen Ländern behandelt, die für die Gesamtproblematik der CIA-Flüge besonders wichtig sind.

### Großbritannien

Die britische NGO Liberty geht davon aus, dass die CIA seit 2001 britisches Territorium für 210 Flüge nutzte; diese Behauptung stütze sich auf eine Untersuchung der Tageszeitung „The Guardian“.<sup>92</sup> Außenminister Jack Straw erklärte zunächst, die USA hätten keinen einzigen Antrag für solche Flüge in Großbritannien zur Überführung von Gefangenen gestellt,<sup>93</sup> räumte aber später zwei Fälle ein.

<sup>88</sup> Europäisches Parlament, Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transport and illegal detention of prisoners: Report on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners (2006/2200(INI)). Rapporteur: Giovanni Claudio Fava. Dok. 2006/2200(INI). Final A6-9999/2007 vom 26.01.2007.

<sup>89</sup> Siehe [http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/tdip/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/tdip/default_en.htm) [abgerufen am 24.01.2007].

<sup>90</sup> „EU-Parlament mildert Kritik“, Süddeutsche Zeitung, (15.02.2007).

<sup>91</sup> „Steinmeier wehrt sich gegen EU-Vorwürfe“, Die Welt (24.01.2007).

<sup>92</sup> „Inquiry begins into alleged torture flights“, The Guardian (20.12.2005).

<sup>93</sup> „Britain Says U.S. Has Not Sought Permission to Use Bases or Airspace for Prisoners Flights“, New York Times (13.12.2005).



Die Zeitung „New Statesman“ veröffentlichte das Memorandum eines Rechtsberaters im Außenministerium im Dezember 2005 an eine Mitarbeiterin von Premierminister Blair.<sup>94</sup> Darin geht der Autor einigen „problematischen Fragen“ nach und kommt zu dem Schluss, dass die CIA-Flugtransporte „niemals legal sein können, wenn dem Gefangenen Folter drohe. Eine Zusammenarbeit Großbritanniens wäre ebenfalls illegal, wenn wir die Umstände [des Umgangs mit Gefangenen; Anmerkung des Verfassers] kennen würden.“<sup>95</sup> Von britischen Truppen festgehaltene Gefangene, so das Memorandum, würden illegal zu „Verhörzentren“ gebracht.

Der Autor des Memorandums empfahl, eine Debatte über diese Praxis der USA zu unterdrücken. Die Regierung sei intern davon ausgegangen, dass Gefangene an geheim gehaltene Orte gebracht wurden, wo sie eventuell gefoltert würden. Und er riet: „Wir sollten vermeiden, uns in eine Detail-Diskussion ziehen zu lassen, und die Debatte so weit wie möglich dahin lenken, ständig die Gründe für den Kampf gegen den Terrorismus zu betonen und die enge Kooperation mit den Vereinigten Staaten, soweit dies legal ist.“<sup>96</sup>

Die britische Regierung äußerte sich nicht zu dem Dokument, bestritt aber auch nicht seine Authentizität. In einer Mitteilung hieß es nur: „Die Regierung schiebt niemanden ab und weist niemanden in ein Land aus, wenn es substantielle Gründe gibt, anzunehmen, dass er dort der Folter unterzogen wird.“<sup>97</sup>

#### Italien: Der Fall Mullah Hassan Mustafa Osama Nasr (alias Abu Omar)

In Italien wurde im Februar 2003 der von Medien als radikal beschriebene Mullah Abu Omar in Mailand entführt und über die US-Militärstützpunkte Aviano

(Italien) und Ramstein (Deutschland) nach Ägypten ausgeflogen. Die Mailänder Staatsanwaltschaft ermittelte in diesem Fall und hat im Juni 2005 gegen 13 namentlich bekannte CIA-Agenten Anklage erhoben.<sup>98</sup> Im Oktober 2005 wurde bekannt, dass gegen eine Mitarbeiterin der US-Botschaft in Rom und 21 weitere US-Staatsangehörige ermittelt werde. Die Mailänder Staatsanwaltschaft wolle die Auslieferung von 22 CIA-Angehörigen formell beantragen.<sup>99</sup> Der Justizminister der Regierung Berlusconi leitete das Auslieferungsersuchen jedoch nicht an das US-Justizministerium weiter. Im Juli 2006 wurden vier Angehörige des italienischen Geheimdienstes SISMI beschuldigt, an der Entführung von Abu Omar beteiligt gewesen zu sein, darunter der Direktor und der stellvertretende Direktor.<sup>100</sup> Im Januar 2007 begann die Anhörung vor Gericht. 26 US-Regierungsbeamte (25 CIA-Agenten und ein Luftwaffenoffizier) und fünf italienische Geheimdienstbeamte werden beschuldigt, an der Entführung beteiligt gewesen zu sein.<sup>101</sup> Abu Omar wurde im Februar 2007 in Ägypten freigelassen, konnte aber nicht nach Italien zurückkehren.<sup>102</sup>

In Deutschland hat die für den von den USA genutzten Stützpunkt Ramstein zuständige Staatsanwaltschaft Zweibrücken 2005 ein Ermittlungsverfahren gegen Unbekannt wegen des Verdachts auf Freiheitsberaubung und Nötigung zum Nachteil Abu Omars eingeleitet. Vorher war abgeklärt worden, dass es sich bei den Beschuldigten um CIA-Angehörige und nicht um Angehörige des US-Militärs handelte – für Letztere stellt sich die Rechtslage aufgrund des Truppenstationierungsabkommens zwischen Deutschland und den USA anders dar. Die Staatsanwaltschaft richtete ein Rechtshilfeersuchen an die US-Behörden auf dem Stützpunkt Ramstein. Diese wurden jedoch bisher nicht von der US-Regierung autorisiert, hierauf zu antworten.<sup>103</sup>

<sup>94</sup> Es ist an Grace Cassy vom Büro des britischen Premierministers Blair gerichtet und von Irfan Siddiq, einem Mitarbeiter im Außenministerium, unterschrieben. Es muss nach dem 07.12.2005 verfasst worden sein. Ein Faksimile des Memorandums kann eingesehen werden unter <http://www.newstatesman.com/pdf/rendition/rendition.pdf> [abgerufen am 27.07.2006].

<sup>95</sup> Zit. nach „Geheime CIA-Gefängnisse: Britische Regierung entwarf Vertuschungs-Strategie“, Spiegel Online (19.01.2006). Das Original findet sich unter <http://www.newstatesman.com/pdf/rendition/rendition.pdf> [abgerufen am 27.07.2006].

<sup>96</sup> Zit. nach „Geheime CIA-Gefängnisse: Britische Regierung entwarf Vertuschungs-Strategie“, Spiegel Online (19.01.2006).

<sup>97</sup> Ebenda.

<sup>98</sup> „Trial in Italy for 13 tied to CIA called unlikely“, International Herald Tribune (28.06.2005). Siehe auch Dickey (2005).

<sup>99</sup> „Italien ermittelt gegen US-Diplomatin“, Spiegel Online (30.09.2005); „Justiz fordert Auslieferung von CIA-Agenten“, Frankfurter Rundschau (07.11.2005).

<sup>100</sup> „Italienische Top-Geheimdienstler festgenommen“, Spiegel Online (05.07.2006); „Rom: Chef des Geheimdienstes unter Verdacht“, Der Tagesspiegel (18.07.2006), S. 5. Eine umfassende aktuelle Darstellung des Falles findet sich bei „Ein Job für die Lady“, Der Spiegel (19.06.2006), S. 58–62. In Italien ist bereits ein Buch hierzu erschienen, vgl. Olimpio (2005).

<sup>101</sup> „Der CIA auf der Anklagebank“, Spiegel Online (10.01.2006).

<sup>102</sup> „Entführter Imam wieder frei“, Spiegel Online (12.02.2007).

<sup>103</sup> Telefongespräch des Verfassers mit Oberstaatsanwalt Bayer, Staatsanwaltschaft Zweibrücken, am 11.09.2006.

### Mazedonien: Der Fall Khaled El-Masri

Die mazedonische Regierung war für den Umgang mit dem Fall Khaled El-Masri verantwortlich. Der in Neu-Ulm lebende deutsche Staatsbürger libanesischer Abstammung wurde am 31. Dezember 2003 in Mazedonien von der Polizei festgenommen, drei Wochen verhört und dann der CIA übergeben, nach Afghanistan in ein Gefängnis verbracht, dort misshandelt und vier Monate später nach Albanien geflogen und dort freigelassen (siehe auch Kap. 3.4).

Der mazedonischen Regierung zufolge wurde El-Masri dagegen nach seinem Verhör durch die Polizei entlassen. Damit könne man den Behörden nichts vorwerfen, vor allem keine Beteiligung an einer Entführung und einer *rendition*.<sup>104</sup>

Die zuständige Staatsanwaltschaft München I hat sich mit einem Rechtshilfeersuchen an die Regierungen Mazedoniens, Albaniens und der USA gewandt und erhielt von den beiden erstgenannten Ländern eine Antwort.<sup>105</sup> Auch wurde mit dem zu CIA-Flügen in Spanien ermittelnden Gericht Kontakt aufgenommen. Gegen 15 Personen, die kurz vor El-Masris Verbringung nach Afghanistan von Mallorca nach Skopje geflogen waren, wird ermittelt.<sup>106</sup> Im Januar 2007 erhob sie Anklage gegen 13 mutmaßliche CIA-Agenten.<sup>107</sup>

### Polen

Dick Marty hält es in seinem Bericht vom Juni 2006 für wahrscheinlich, dass in Polen geheime Haftorte existierten, von denen aus Gefangene durch CIA-Flüge weitertransportiert wurden.<sup>108</sup> Nach dem ersten Bericht von Marty vom Februar 2006 hatte das polnische Parlament eine vertraulich tagende Untersuchungskommission beauftragt, den Vorwürfen nachzugehen. Sie kam in ihrem nicht öffentlich zugänglichen Bericht zu dem Ergebnis, Polen sei lediglich loyal seinen Bündnisverpflichtungen nachgekommen.<sup>109</sup> Nach Martys Bericht

seien Flüge von Kabul (Afghanistan) über den Flughafen Szymany gegangen, einer Einrichtung des Verteidigungsministeriums in Nordpolen, die sich wiederum in der Nähe einer Einrichtung des polnischen Geheimdienstes befindet. Laut Marty war es den polnischen Behörden nicht möglich, ihm Information zu den CIA-Flügen zukommen zu lassen.<sup>110</sup> Der Vorsitzende der polnischen PACE-Delegation teilte ihm auch mit, keiner der Flüge sei von der polnischen Luftüberwachung dokumentiert worden. Marty hält das Nichtvorhandensein von Unterlagen für ungewöhnlich; solche waren in Rumänien, Bulgarien und in der Tschechischen Republik durchaus auffindbar.

Die polnische Regierung bestreitet, dass es auf ihrem Territorium geheime CIA-Gefängnisse gebe; vielmehr sei der Bericht eine Verleumdung, so Ministerpräsident Kazimierz Marcinkiewicz. Der ehemalige Verteidigungsminister Bronislaw Komorowski meinte, die Landung von CIA-Flugzeugen sei nur „ein Beweis für die gute nachrichtendienstliche Zusammenarbeit im Rahmen der NATO“. Der frühere Chef des polnischen Geheimdienstes Zbigniew Siemiatkowski bestätigte hingegen, dass in Stare Kiejkuty eine Zone existiere, die nur für die CIA zugänglich sei. In Polen gebe es überdies mehr als zwei solcher Zonen, sie hätten aber nichts mit mutmaßlichen Gefängnissen für Al-Qa'ida-Gefangene zu tun. Human Rights Watch kommentierte, es sei eine Tatsache, dass mehrere Quellen in der CIA gegenüber amerikanischen Medien bestätigt hätten, dass der Geheimdienst in Polen Gefangene festgehalten habe.<sup>111</sup>

Der Nichtständige Ausschuss des Europäischen Parlaments besuchte Polen im November 2006 und kritisierte danach, Polen boykottiere seine Untersuchungen zu den CIA-Flügen. Informationen würden bewusst zurückgehalten. Die Delegation habe sich weder mit polnischen Parlamentarier/innen noch mit der Regierung treffen können. Die niederländische Abgeordnete Sophie in't Veld konstatierte, zwischen den Zeilen sei der Delegation indirekt bestätigt worden, dass das CIA-Programm auch in Polen durchgeführt worden sei.<sup>112</sup>

<sup>104</sup> Europarat, Parlamentarische Versammlung, Committee on Legal Affairs and Human Rights: Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states. Doc. 10957 vom 12.06.2006, Ziff. 104–111. Der ermittelnde Ausschuss des Europäischen Parlaments, der Mazedonien besuchte, erhielt die gleiche Antwort; vgl. Europäisches Parlament, Temporary Committee, Dok. A6–0213/2006 Final vom 15.06.2006.

<sup>105</sup> Telefongespräch des Verfassers mit der Staatsanwaltschaft München I vom 20.10.2006.

<sup>106</sup> „El Masri-Entführer gesucht“, Frankfurter Rundschau (20.11.2006).

<sup>107</sup> „Deutsche Justiz erlässt Haftbefehle gegen 13 CIA-Agenten“, Spiegel-Online (31.01.2007).

<sup>108</sup> Europarat, Parlamentarische Versammlung, Committee on Legal Affairs and Human Rights: Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states. Doc. 10957 vom 12.06.2006, Ziff. 63ff.

<sup>109</sup> „Polish officials do not confirm report about CIA prisoners in Poland“, BBC International Reports (Europe) (07.06.2006).

<sup>110</sup> Europarat, Parlamentarische Versammlung, Committee on Legal Affairs and Human Rights: Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states. Doc. 10957 vom 12.06.2006, Ziff. 67.

<sup>111</sup> Daten und Zitate dieses Abschnittes nach „Polen weist Bericht über CIA-Haftlager zurück“, Der Tagespiegel (10.06.2006).

<sup>112</sup> „Polen boykottiert Ermittlungen zu CIA-Gefängnissen“, Der Tagesspiegel (11.11.2006).

## Rumänien

Nach dem ersten Bericht von Dick Marty hat das rumänische Parlament am 6. Dezember 2005 eine Untersuchungskommission eingerichtet, die jedoch keine Hinweise auf die Existenz eines geheimen Gefängnisses fand. Auch die Regierung erklärte, ihr lägen keine diesbezüglichen Informationen vor. Auch habe sie von den USA keine Anfragen zu Überflügen und der Nutzung von rumänischem Territorium erhalten.<sup>113</sup>

In seinem zweiten Bericht bezeichnete Marty Rumänien aber als das bisher einzige Mitgliedsland, das direkt an einer „Strecke“ des Spinnennetzes liege. Flüge seien von Afghanistan gekommen. Genutzt worden sei der Flughafen Timisoara.<sup>114</sup>

## Schweden

Im Dezember 2001 waren zwei ägyptische Terrorismusverdächtige, Ahmed Agiza und Mohammed Aluzery (El Zari), vom schwedischen Nachrichtendienst SÄPO festgenommen und auf dem Flughafen Stockholm der CIA übergeben worden, die sie nach Ägypten ausflog.<sup>115</sup> Die Regierung hatte sich diplomatische Zusicherungen von Ägypten geben lassen, dass die beiden Gefangenen nicht gefoltert würden. Tatsächlich wurden sie nach Feststellung des UN-Antifolterausschusses misshandelt. Dieser erklärte, dass Schweden sowohl wegen der Auslieferung an Ägypten als auch der Vorenthaltung von Informationen über diesen Fall gegen die UN-Antifolter-Konvention verstoßen habe.<sup>116</sup>

Der Ombudsman für parlamentarische Fragen, Mats Melin, untersuchte den Fall auch und kam zu dem Ergebnis, dass das Vorgehen des SÄPO gegen schwedisches Recht verstieß (sie war an Misshandlungen gegenüber den beiden Gefangenen, wie auch der CIA, auf

dem Flughafen beteiligt).<sup>117</sup> Auch die schwedische Justiz ermittelte, sah aber keine Notwendigkeit, Anklage zu erheben.<sup>118</sup>

## Schweiz

In der Schweiz hat es seit 2001 58 Landungen von Flugzeugen gegeben, die für den US-Geheimdienst CIA im Einsatz gewesen sein sollen; weiterhin sind 73 Überflüge bekannt geworden.<sup>119</sup> Zum Fall des aus Italien verschleppten Abu Omar wurde eine Voruntersuchung der Bundesanwaltschaft eingeleitet, weil er durch schweizerischen Luftraum ausgeflogen wurde.<sup>120</sup>

Seit Ende Juli 2005 hat die Schweizer Regierung wiederholt bei den USA um Auskünfte zu CIA-Flügen gebeten. Im März 2006 erklärte die Regierung, sie habe keine Anhaltspunkte für Gefangenentransporte. Nachdem die US-Regierung am 30. Januar 2006 der Schweiz zusicherte, dass sie den schweizerischen Luftraum oder schweizerische Flughäfen nicht für illegale Gefangenentransporte benutzt habe und die Souveränität der Schweiz auch in Zukunft respektieren würde, hat die Regierung in Bern einen Tag später den USA eine Generalbewilligung zur Benützung des schweizerischen Luftraums erteilt.<sup>121</sup>

Die Wochenzeitung „Sonntagsblick“ veröffentlichte ein Fax der ägyptischen Botschaft in London an das ägyptische Außenministerium, das vom schweizerischen Geheimdienst in der Nacht vom 11. zum 12. November 2005 abgefangen wurde. In ihm wird von geheimen Gefängnissen in Rumänien, Bulgarien, Ukraine und Kosovo gesprochen. Die Authentizität des Dokuments wurde von keiner Regierung in Zweifel gezogen. Die schweizerische Militärjustiz leitete ein Ermittlungsverfahren wegen Geheimnisverrats ein.<sup>122</sup>

<sup>113</sup> Europarat, Parlamentarische Versammlung, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Dok. AS/Jur (2006) 03 rev. vom 22.01.2006, Ziff. 27.

<sup>114</sup> Europarat, Parlamentarische Versammlung, Committee on Legal Affairs and Human Rights: Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states. Doc. 10957 vom 12.06.2006, Ziff. 56ff.

<sup>115</sup> Vgl. Heinz / Schlitt / Würth (2003), S. 18–19.

<sup>116</sup> Sowohl der UN-Antifolterausschuss als auch der UN-Menschenrechtsausschuss befassten sich mit dem Fall, siehe UN, Fachausschuss gegen Folter, Dok. CAT/C/CR/28/6 vom 06.06.2002; (2005) und die Antwort der schwedischen Regierung UN, Menschenrechtsausschuss, Dok. CCPR/CO/74/SWE/Add.1 vom 14.05.2003 sowie UN, Menschenrechtsausschuss, Dok. CCPR/C/88/D/1416/2005 vom 10.11.2006.

<sup>117</sup> Europarat, Parlamentarische Versammlung, Committee on Legal Affairs and Human Rights: Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states. Doc. 10957 vom 12.06.2006, Ziff. 152 mit Fußnote 134.

<sup>118</sup> Ebenda, Ziff. 150–161.

<sup>119</sup> „58 mögliche CIA-Landungen in der Schweiz“, Tagesanzeiger (28.06.2006).

<sup>120</sup> Europarat, Parlamentarische Versammlung, Committee on Legal Affairs and Human Rights: Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states. Doc. 10957 vom 12.06.2006, Ziff. 51.

<sup>121</sup> Stellungnahme des (schweizerischen) Bundesrates am 10.03.2006 zum Antrag von Geri Müller im Nationalrat vom 15.12.2005 (05.3842 Motion. Keine Sonderbehandlung für die USA). [http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2005/d\\_gesch\\_20053842.htm](http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2005/d_gesch_20053842.htm) [abgerufen am 28.07.2006].

<sup>122</sup> Der Fall wurde von den betroffenen Journalisten veröffentlicht; vgl. Brotz / Jost (2006).



**Das Fax der ägyptischen Botschaft in London  
an das Außenministerium in Kairo  
(November 2005, Auszüge)**

Die Botschaft hat aus eigenen Quellen erfahren, dass tatsächlich 23 irakische und afghanische Bürger auf dem Stützpunkt Mihail Kogalniceanu in der Nähe der (rumänischen) Stadt Constanza am Schwarzen Meer verhört wurden. Ähnliche Verhörzentralen gibt es in der Ukraine, im Kosovo, in Mazedonien und Bulgarien ...

*QUELLE: Brotz / Jost (2006), S. 31. Faksimile des Berichtes des schweizerischen Militärgeheimdienstes, ebda., S. 12.*

Im Februar 2007 hat die Schweizer Regierung vor einem Militärgericht Anklage gegen die beiden für die Veröffentlichung des Faxes zuständigen Journalisten und den Chefredakteur des „Sonntagsblick“ wegen Landesverrats erhoben.<sup>123</sup>

### 3.4 Die Diskussion in Deutschland

In Deutschland wurde am Beispiel der Fälle Zammar und El-Masri diskutiert, welche Maßnahmen die Bundesregierung und die Nachrichtendienste bei der Prävention zukünftiger Terroranschläge bei gleichzeitiger Beachtung der Menschenrechte ergreifen können oder sollen. Die genannten Fälle sind auch Gegenstand des BND-Untersuchungsausschusses des Bundestages (Siehe Kap. 3.7).

#### Der Fall Mohammed Zammar, Syrien/Deutschland

Mohammed Zammar, der neben der syrischen auch die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, soll der Gruppe der Flugzeugentführer vom 11. September 2001 unter Mohammed Atta in Hamburg angehört haben. Die Generalbundesanwaltschaft hatte deshalb ein Ermittlungsverfahren gegen ihn eingeleitet. Nach einem

Medienbericht fragte die CIA im November 2001 über das US-Bundeskriminalamt FBI beim BKA nach Hintergrundinformationen zu Zammar; am 26. November 2001 teilte das BKA dem FBI die genauen Rückreisedaten nach Deutschland mit. Zammar wurde am Tag der Rückreise, dem 8. Dezember 2001, am Flughafen von Casablanca von der Polizei festgenommen.<sup>124</sup> Er wurde zwei Wochen verhört und dann mit Hilfe des CIA nach Syrien verbracht, wo er dem Militärgeheimdienst übergeben wurde. Nach Informationen von amnesty international wurde Zammar in Syrien misshandelt.<sup>125</sup>

Anschließend war Zammar „verschwunden“. Im November 2002 reisten je zwei Beamte des BKA, des BfV und des BND nach Syrien und vernahmen Mohammed Zammar drei Tage lang.<sup>126</sup>

Zammars Anwältin Gül Pinar kritisierte, dass sie jahrelang vom Auswärtigen Amt die Auskunft erhalten habe, es lägen keine Informationen über Zammar vor, während doch die Sicherheitsbehörden offensichtlich gewusst hätten, wo sie ihn besuchen konnten.<sup>127</sup> Versuche der Deutschen Botschaft, mit ihm als deutschem Staatsbürger Kontakt aufzunehmen, waren erfolglos. Syrien verwehrte dem Auswärtigen Amt den Zugang zu Zammar, weil es den Standpunkt vertrat, dass er ausschließlich die syrische Staatsangehörigkeit besitze.<sup>128</sup>

Im Oktober 2006 begann ein Gerichtsverfahren vor dem Obersten Staatssicherheitsgericht Syriens gegen Zammar wegen Mitgliedschaft in einer radikal-islamischen Gruppe. Im November 2006 konnte eine Mitarbeiterin der Deutschen Botschaft in Damaskus Zammar schließlich besuchen.<sup>129</sup> Zammar wurde im Februar 2007 wegen Mitgliedschaft in der Muslimbruderschaft zum Tode verurteilt; das Urteil wurde dann vom Obersten Gerichtshof in eine 12jährige Haftstrafe umgewandelt.<sup>130</sup>

Obwohl dieser Fall von „Spiegel online“ bereits 2004 gemeldet wurde,<sup>131</sup> kam es in Deutschland damals nicht zu einer politischen Diskussion darüber, ob es angemessen ist, Beamte deutscher Behörden zu Befragungen in Länder zu entsenden, die routinemäßig foltern. Erst nachdem die „Washington Post“ am 2. November 2005

<sup>123</sup> „Schweizer Journalisten des Landesverrats angeklagt“, Spiegel-Online (14.02.2007).

<sup>124</sup> „BKA lieferte CIA Informationen für Verschleppung Zammars“, Spiegel Online (06.01.2007). Der Spiegel bezieht sich auf ihm vorliegende bislang unveröffentlichte Dokumente von CIA, FBI und BKA.

<sup>125</sup> amnesty international (2004); (2005).

<sup>126</sup> „Terrorbekämpfung: Der vergessene Gefangene“, Der Spiegel (21.11.2005), S. 100–107.

<sup>127</sup> „Fall Zammar: Anwältin wirft Regierung Betrug vor“, Spiegel Online (15.12.2005); „Die Schutzpflicht verletzt“, Die Tageszeitung (2./3.09.2006); „Im schwarzen Tor“, Der Spiegel (27.11.2006), S. 48.

<sup>128</sup> „Syrien stellt Zammar vor Gericht“, Spiegel Online (18.10.2006).

<sup>129</sup> „Im schwarzen Tor“, Der Spiegel (27.11.2006), S. 48f.

<sup>130</sup> „Berlin hält Kontakt zu Zammar“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.02.2007.

<sup>131</sup> „Das Netz der Lager“, Spiegel Online (13.05.2004).

über CIA-Flüge und Gefangenentransporte berichtet hatte, wurde der Fall von der deutschen Politik ernsthaft wahrgenommen.

#### Der Fall Khaled El-Masri, Mazedonien/Afghanistan/Albanien/Deutschland

Silvester 2003 wurde der in Neu-Ulm lebende deutsche Staatsbürger Khaled El-Masri in Mazedonien festgenommen, von der Polizei verhört und dann der CIA übergeben, die ihn nach Afghanistan in ein Gefängnis verbrachte.

Nach Presseberichten war El-Masri früher häufiger Gast im „Multi-Kultur-Haus Ulm“ in Neu-Ulm gewesen, das 2005 vom bayerischen Innenministerium wegen Extremismusverdachts verboten wurde.<sup>132</sup> Nach Presseberichten wurde das Haus neben deutschen Behörden auch von der CIA, wahrscheinlich für deutsche Behörden verdeckt, ausgespäht.<sup>133</sup>

El-Masri wurde in Afghanistan nach eigenen Angaben misshandelt und dann im Mai 2004 nach Albanien geflogen und dort frei gelassen. Die Staatsanwaltschaft München I ermittelt in dem Fall und hält seine Angaben für glaubhaft. Der frühere Bundesinnenminister Schily hat sich nach Presseberichten bei der US-Regierung um eine Entschuldigung bemüht, diese aber nicht erhalten. Die Münchener Staatsanwaltschaft richtete ein Rechtshilfeersuchen an das US-Justizministerium, das jedoch abgelehnt wurde.<sup>134</sup>

Unklar ist, wann die Bundesregierung zum ersten Mal von dem Fall erfuhr und besonders, ob ihr bekannt war, dass und wann sich El-Masri in Haft befand. Offiziell wurde Innenminister Schily erst nach der Freilassung El-Masris durch den früheren US-Botschafter in Deutschland, Daniel R. Coats, Ende Mai 2004 informiert. Der BND-Mitarbeiter Harald Cordes sagte vor dem BND-Untersuchungsausschuss aus, der Fall sei ihm in einem Kantinengespräch in Mazedonien im Januar 2004 zur

Kenntnis gelangt, er habe die Information aber nicht weitergeleitet. Bei der internen Untersuchung des BND war vergessen worden, Cordes zu befragen. Der BND hat sich für diesen Fehler entschuldigt.<sup>135</sup>

Nach einem weiteren Bericht hatte der Direktor der Deutschen Telekom Wolf-Dieter Mengel vor März 2004 die Deutsche Botschaft in Mazedonien über den Fall informiert. Diese habe geantwortet, der Fall sei bekannt. Mengel erinnerte sich allerdings weder an das genaue Datum noch an den Gesprächspartner. In der Botschaft konnte bis heute niemand identifiziert werden, der dieses Gespräch gegebenenfalls führte, und die Botschaft bleibt bei der Darstellung, dass sie nichts von dem Fall gewusst habe.<sup>136</sup>

Vor dem BND-Untersuchungsausschuss bekräftigte Otto Schily im November 2006, er habe von der Entführung erst durch den US-Botschafter Coats erfahren. Er habe das Verhalten der USA missbilligt, dem Botschafter aber Vertraulichkeit zugesagt, weil anders die Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung nicht zu gewährleisten gewesen sei. Der den Minister begleitende Beamte des BMI informierte den dortigen Abteilungsleiter Polizei und beide beschlossen, die Vizepräsidenten von BKA und BfV zu unterrichten, allerdings nach Aussage des Vizepräsidenten des BKA, Bernhard Falk, „zwischen Tür und Angel“.<sup>137</sup>

Auch der frühere und der jetzige Präsident des BND, August Hanning und Ernst Uhrlau, bestätigten vor dem Ausschuss, die Bundesregierung habe vor dem Gespräch am 31. Mai 2005 zwischen Schily und Coats keine Kenntnis von der Entführung gehabt.<sup>138</sup>

In den USA klagte El-Masri im Sommer 2006 mit Unterstützung der amerikanischen NGO American Civil Liberties Union gegen den CIA-Direktor George Tenet und zehn weitere CIA-Agenten und forderte eine Entschuldigung sowie Schadensersatz. Die Regierung Bush argumentierte gegen eine Zulassung der Klage, weil ein Gerichts-

<sup>132</sup> „Multikulturhaus wegen Extremismusverdachts verboten“, Südwestrundfunk (28.12.2005), <http://www.swr.de/international/de/2005/12/28/beitrag2.html> [abgerufen am 23.20.2006].

<sup>133</sup> „Neue Vorwürfe im Fall Masri“, Frankfurter Allgemeine Zeitung (17.10.2006). Die Informationen gehen auf den Stern und die ARD-Sendung Report München zurück.

<sup>134</sup> Die Bundesregierung antwortete auf eine Anfrage des Bundestagsabgeordneten Hans-Christian Ströbele (Bündnis 90/Die Grünen) im Juli 2006: „Im vertragslosen Rechtshilfeverkehr mit den USA besteht keine Pflicht zur Erledigung von Ersuchen der jeweils anderen Seite. Aus diesem Grunde sieht die Bundesregierung keinen Anlass, die Ablehnung des deutschen Rechtshilfeersuchens zu bewerten.“; Deutscher Bundestag, BT-Drs. 16/2319 vom 28.07.2006, S. 18.

<sup>135</sup> „Geheimdienst-Mitarbeiter wusste früher von El-Masri-Verschleppung durch die CIA als bisher bekannt“, Die Welt (02.06.2006); „Zeuge in eigener Sache“, Spiegel Online (21.06.2006).

<sup>136</sup> Vgl. „Fall Khaled El-Masri: Ex-Telekom-Direktor will Botschaft über Festnahme informiert haben“, Spiegel Online (22.06.2006).

<sup>137</sup> „Schily bekräftigt alte Angaben“, Süddeutsche Zeitung (24.11.2006).

<sup>138</sup> „Geheimdienste streiten Verstrickung in Fall el-Masri ab“, Die Welt (01.12.2006).

verfahren zu einer Offenlegung von Staatsgeheimnissen führen würde. Der zuständige Richter in Virginia wies die Klage ab, da er die Ansicht vertrat, das Interesse der nationalen Sicherheit der USA müsse über dem privaten Interesse El-Masris stehen. In Kriegszeiten müsse das Land, vor allem die Regierung, außergewöhnliche Maßnahmen ergreifen, um den Feind zu besiegen.<sup>139</sup> El-Masris Klage wurde von der Berufungsinstanz 2007 abgelehnt.

### Rechtswidrige Internierung in einer US-Militärkaserne?

Im September 2006 nahm die Generalbundesanwaltschaft Ermittlungen auf, nachdem Hinweise bekannt wurden, dass in einer US-Militärkaserne zwischen April und Anfang September 2006 drei arabisch sprechende Terrorverdächtige illegal festgehalten und misshandelt worden sein sollen. Die US-Militärbehörden bestreiten dies. Grundlage für die Ermittlungen ist das 2002 eingeführte Völkerstrafgesetzbuch.<sup>140</sup>

## 3.5 Eine völkerrechtliche Bewertung: Die Stellungnahme der Kommission für Demokratie durch Recht des Europarates (Venedig-Kommission)

Der Berichterstatter des Europarates, Dick Marty, bat die Kommission für Demokratie durch Recht des Europarates (Venedig-Kommission) am 15. Dezember 2005 um eine Stellungnahme zu zwei grundsätzlichen Fragekomplexen:

- wie es um die Legalität der vermuteten geheimen Haftzentren in Europa bestellt sei und
- welche Verpflichtungen sich für Europarat-Mitgliedsstaaten aus Menschenrechten und Völkerrecht ergeben, insbesondere wenn es um den Transport von Häftlingen durch ihr Territorium einschließlich ihres Luftraums gehe.

Im Folgenden werden zentrale Argumente der Stellungnahme der Kommission wiedergegeben.<sup>141</sup>

### Zur ersten Frage: Der rechtliche Rahmen bei geheimen Haftzentren

#### Allgemeine Prinzipien

Alle Arten rechtmäßiger Überstellung unterliegen, so die Venedig-Kommission, internationalen Übereinkommen und deren Regeln, die es zu beachten gelte. Die wichtigste Regel hierbei sei das Verbot, an Staaten, die foltern, auszuliefern oder einer Auslieferung aufgrund von politischen Motiven stattzugeben.<sup>142</sup> Grundsätzlich rechtswidrig sei der Transfer einer Person, wenn dieser gegen ihren Willen und in einer vom Gesetz nicht vorgesehenen Weise erfolge. Eine Entführung sei eine Verletzung der Souveränität des Gastlandes.

Wenn der Staat eine internationale rechtswidrige Handlung durch seine Agenten begehe, entstehe völkerrechtlich eine Verantwortlichkeit des betreffenden Staates. Möglichkeiten des betreffenden Staates, solche Handlungen zu legalisieren, fänden in jedem Fall ihre Schranke im jus cogens, das heißt in zwingenden völkerrechtlichen Normen, zu denen unter anderem das Verbot von Folter und Völkermord zähle.

#### Menschenrechte

Das Verbot von Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung legt, so betont der Kommissionsbericht, den Staaten die Pflicht auf, die Anwendung von Folter aktiv zu verhindern. Nach der Rechtsprechung des EGMR sei der Staat auch dann für eine Verletzung der Menschenrechte verantwortlich, wenn er dazu beigetragen habe, dass das Risiko einer Rechtsverletzung entstehen konnte. Das Folterverbot gelte als standsfeste Norm anerkanntermaßen auch während des Ausnahmezustandes und des Krieges.

#### Humanitäres Völkerrecht

Die Venedig-Kommission widerspricht in aller Deutlichkeit der von der US-Regierung vertretenen Auffassung, es gebe einen Globalen Krieg gegen den Terrorismus: Nach ihrer Auffassung ist der Kampf gegen den Terror kein bewaffneter Konflikt. Ohnehin sei das Humanitäre Völkerrecht nur gültig für den Transport von Personen, die in bewaffneten Konflikten festge-

<sup>139</sup> „CIA 'torture' lawsuit thrown out“, BBC news (18.05.2006); „US-Gericht lehnt Masris Klage gegen CIA ab“, Spiegel Online (19.05.2006).

<sup>140</sup> „Justiz ermittelt gegen US-Armee“, Frankfurter Rundschau (09.10.2006).

<sup>141</sup> Vgl. Europarat, Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, Dok. CDL-AD(2006)009 vom 17.03.2006.

<sup>142</sup> Europäisches Auslieferungsübereinkommen (EuAIÜbk) von 1957 (besonders instruktiv ist hier Artikel 21, der den Transit durch Territorium, wo Freiheit und Leben des Häftlings auf Grund von „Rasse“, Religion, Nationalität oder politischer Meinung in Gefahr sind, untersagt); European Convention on the Suppression of Terrorism aus dem Jahr 1977; Artikel 3 CAT; European Council Directive no. 2003/110/EC vom 25.11.2003.

nommen wurden. Nach Artikel 4 der IV. Genfer Konvention von 1949 handele es sich außerdem bei allen Betroffenen entweder um Kriegsgefangene oder um „geschützte Personen“. In keinem Falle gebe es ungeschützte Personen.

#### Allgemeine Prinzipien der Zivilluftfahrt

Ein eigenes Kapitel widmet die Venedig-Kommission dem Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 (Chicago-Konvention).<sup>143</sup> Dieses Abkommen gebe jedem Staat die volle Souveränität über den Luftraum über seinem Territorium, erlege ihm jedoch auch die Verpflichtung auf, die zivile Luftfahrt nicht für Zwecke, die der Konvention entgegenstehen, einzusetzen. Ein ziviles Luftfahrzeug habe das Recht, den Luftraum jederzeit zu passieren, könne aber auch jederzeit zur Landung gezwungen und durchsucht werden. Die Staatsluftfahrt<sup>144</sup> sei davon ausgenommen; für sie müsse im Vorhinein eine ausdrückliche Überfluggenehmigung eingeholt werden. Auch bei einem Verstoß hiergegen genieße die Staatsluftfahrt allerdings Immunität; das Flugzeug dürfe nur betreten werden, wenn der Kapitän ausdrücklich zustimme. Falls ein Staatsluftfahrzeug einen Luftraumverletzung begehe, sei der Staat haftbar.

Ein besonders delikater Fall sei die Frage nach der anzuwendenden Jurisdiktion. Solange sich ein Luftfahrzeug in der Luft befinde, gelte an Bord sowohl das Recht des Heimatstaates als auch dasjenige des Gastlandes. Ein Vertragsstaat dürfe seine eigene Jurisdiktion nur in bestimmten Fällen durchsetzen, beispielsweise wenn Handlungen an Bord eine direkte Auswirkung auf sein Territorium hätten oder die Durchsetzung der eigenen Jurisdiktion nötig sei, um den internationalen Verpflichtungen des Gaststaates zu entsprechen.

Ein Zivilluftfahrzeug, das für „Staatsfunktionen“ eingesetzt werde, kann der Venedig-Kommission zufolge nur dann Immunität beanspruchen, wenn es auch von vornherein als Staatsluftfahrzeug zu erkennen sei. Anderenfalls falle es unter die Chicago-Konvention und könne durchsucht werden. Außerdem trage der Heimatstaat die Verantwortung für die Nichteinhaltung von Artikel 4 der Chicago-Konvention, die den Staaten verbietet, zivile Luftfahrt konventionswidrig einzusetzen.

#### Militärbasen

Die Nutzung von Militärbasen eines Staates durch einen anderen sei bei dessen Zustimmung grundsätzlich zulässig: Dazu könne ein Status of Forces Agreement

(SOFA) geschlossen werden. Zwar habe der nutzende Staat das Recht auf freien Zugang zu den ihm zugewiesenen Militäreinrichtungen; dies bedeute jedoch nicht, dass er über eine unbegrenzte Bewegungsfreiheit im Gastland verfüge. Überdies dürfe durch entsprechende Nutzungsvereinbarungen die Verpflichtung des Gaststaates, die von ihm eingegangenen internationalen Menschenrechtsverpflichtungen einzuhalten, nicht beeinträchtigt werden.

#### Artikel V des NATO-Vertrages

Der darin festgelegte Bündnisfall wurde erstmalig am 12. September 2001 ausgerufen. In der Folge haben eine Reihe Staaten den USA zahlreiche Sonderrechte wie uneingeschränkte Überflugrechte eingeräumt. Für die Venedig-Kommission ergibt sich aus Artikel V des NATO-Vertrages jedoch nicht die Pflicht zu einem solchem Verhalten. Auch könnten die Staaten sich nicht auf Artikel V berufen, um ihren Menschenrechtsverpflichtungen zu entgehen.

#### Zur zweiten Frage: Die internationalen Rechtsverpflichtungen der Mitgliedsstaaten des Europarates

##### Verpflichtungen von Europarat-Mitgliedsstaaten bei Verhaftungen durch ausländische Behörden auf ihrem Territorium

Eine Festnahme auf fremdem Territorium durch Drittstaaten ohne Genehmigung stellt nach der Venedig-Kommission eine Souveränitätsverletzung dar. Jede Form von Beteiligung daran begründe eine Verantwortlichkeit des betreffenden Staates, der effektive Kontrolle über sein Staatsgebiet ausüben müsse. Dies gelte auch dann, wenn nur Teile eines Staates (etwa der Geheimdienst) ohne Wissen der Regierung beteiligt seien. Andernfalls würde man dem *phenomenon of deniability* zuarbeiten. Letzteres meint eine Praxis, wonach staatliche Behörden bestimmte Maßnahmen ergreifen und gleichwohl, wenn Informationen hierzu an die Öffentlichkeit dringen, jede Kenntnis davon abstreiten. Nach Meinung der Venedig-Kommission wird hierdurch letztlich der Grundsatz der Herrschaft des Rechtes (*rule of law*) unterminiert.

##### Verpflichtungen von Europarat-Mitgliedsstaaten in Bezug auf geheime Haftanstalten

Geheime Haft ist, wie die Venedig-Kommission klarstellt, nicht vereinbar mit der EMRK. Denn sie verhindere, dass ein Häftling sein Recht auf Verteidigung in einem

<sup>143</sup> Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt (Chicagoer Abkommen) vom 07.12.1944, BGBl 1956 II S. 411; <http://www.luftrecht-online.de/regelwerke/pdf/ICAO-D.pdf> (abgerufen am 21.02.2007).

<sup>144</sup> Im Zweifel gelte die aktuelle Funktion eines Luftfahrzeuges, um es der Kategorie staatlich oder privat zuzuordnen.

fairen Gerichtsverfahren wahrnehmen kann (Artikel 5 und 6 EMRK). Außerdem gelte es zu beachten, dass ein Staat die Jurisdiktion über sein Territorium ausübe und daher für jede Verletzung der EMRK verantwortlich sei. Der Gaststaat sei zwar nicht verantwortlich bei Unkenntnis, sei aber verpflichtet zu reagieren, sobald der Verdacht entsteht, eine Person könne auf solche Art in Haft genommen worden sein. Diese Verantwortlichkeit erstreckte sich auch auf ausländische Militärbasen. Außerdem seien Staaten, die dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe beigetreten sind, verpflichtet, dem CPT Zugang zu allen Haftorten auf ihrem Territorium zu ermöglichen. Ähnliches gelte bezogen auf die Genfer Konventionen. Der Staat müsse Besuche in seinen Haftanstalten für Kriegsgefangene durch das IKRK ermöglichen (Artikel 126 III. Genfer Konvention und Artikel 143 IV. Genfer Konvention).

#### **Verpflichtungen von Europarat-Mitgliedsstaaten in Bezug auf den Transfer von Häftlingen zwischen Staaten**

Es gelte Artikel 3 EMRK, der die Auslieferung bei Folterbedrohung untersagt. Die dazu nötige Gefahrenabschätzung müsse gründlich und bereits im Vorfeld erfolgen. Diplomatische Zusicherungen könnten prinzipiell angemessen sein, müssten aber eindeutig formuliert sein und ersetzen nicht die gründliche Nachforschung. Bei Anzeichen für eine Gefahr von Misshandlung sollten Europarat-Mitgliedsstaaten den Transit verweigern. Bei Bekanntwerden eines entsprechenden Transitfluges sei der Gaststaat verpflichtet, alles in seiner Macht Stehende zu tun, um den Transit zu verhindern. Andernfalls sei er voll verantwortlich und der Beihilfe zu einem rechtswidrigen Akt schuldig. Staatsluftfahrzeuge könnten zwar nicht durchsucht werden ohne Zustimmung des Kapitäns, aber es sei möglich, zukünftige Überfluggenehmigungen zu verweigern. Überflugrechte, die aus einem SOFA resultieren, müssten so beschaffen sein, dass das Gastland seinen Menschenrechtsverpflichtungen nachkommen könne.

Europarat-Mitgliedsstaaten müssten daher beim Erteilen von Überfluggenehmigungen für Staatsluftfahrzeuge sicherstellen, dass die Menschenrechte respektiert werden. Bei drohenden Menschenrechtsverletzungen müsse die Überfluggenehmigung von der Einhaltung der Menschenrechte abhängig gemacht werden. Zivil-

luftfahrzeuge sollten wann immer nötig durchsucht werden und jede Verletzung der Prinzipien der Zivilluftfahrt müsse zur Anzeige gebracht werden.

Nach Ansicht der Kommission gibt es keine Verpflichtung für Europarat-Mitgliedsstaaten, bedingungslos Überflugrechte einzuräumen oder Häftlingstransite zu genehmigen. Auch die NATO-Verpflichtungen müssten in Übereinstimmung mit den internationalen Verpflichtungen der Staaten ausgeübt werden, die die Menschenrechte umfassen. Die Normen des *jus cogens* stünden schließlich über dem NATO-Vertrag.

### **3.6 Zur Kontrolle von Geheimdiensten in Europa**

Im Juni 2006 legte der Generalsekretär des Europarates, Terry Davis, seinen zweiten Bericht vor. Er hatte an 36 von 46 Mitgliedsstaaten Fragen gestellt zur Kontrolle

- der inländischen Geheimdienste,
- der ausländischen Geheimdienste,
- von Luftfahrzeugen, die den eigenen Luftraum passieren, und
- zum Umgang mit der Staatsimmunität.<sup>145</sup>

Im Folgenden werden die Hauptergebnisse zum ersten und zweiten Punkt behandelt.

#### **Zur Kontrolle inländischer Geheimdienste**

Was die *administrative Kontrolle* angeht, sei die Aufsicht in vielen Staaten sichergestellt. Die Lösungen reichten von direkter Aufsicht durch die Exekutive (wie beispielsweise in Armenien) bis hin zu speziellen exekutiven Aufsichtsorganen (wie etwa in Estland). In diesem Rahmen müssten die Geheimdienste regelmäßig Bericht über ihre Aktivitäten erstatten. In Zypern könne der Ministerrat jederzeit ad-hoc-Untersuchungskommissionen einsetzen, um vermuteten Menschenrechtsverletzungen nachzugehen. In Griechenland existierten zwei spezielle administrative Körperschaften, die über den Schutz der Privatsphäre wachten.

Die *richterliche Kontrolle* sei ebenfalls in zahlreichen Staaten vorhanden (zum Beispiel in Norwegen). Der Generalsekretär hebt in seinem Bericht die in manchen Ländern bestehende Möglichkeit für Geheimdienstangehörige hervor, Strafverfolgungsmaßnahmen, die

<sup>145</sup> Europarat, Generalsekretär: Supplementary report by the Secretary General on the use of his powers vom 14.06.2006. Zur geheimdienstlichen Zusammenarbeit in Europa siehe Daun / Jäger (2006), zu Kontrollmechanismen in elf Auslandsnachrichtendiensten vor allem Europas Waske (2007) und Smidt (2007), zu möglichen zukünftigen Kontrollmechanismen Born u.a. (2005) und Wetzling (2006).



durch die Justiz zu genehmigen sind, nach eigenem Ermessen einzuleiten. In Spanien könnten Geheimdienstler/innen solche Maßnahmen, etwa einen Eingriff in das Briefgeheimnis, ergreifen. In Georgien wiederum unterliege dies einer richterlichen Genehmigung. In Portugal hätten Geheimdienstler, die nicht gleichzeitig Polizisten sind, keine solchen Rechte.

Die *Kontrolle der Inlandsgeheimdienste durch Parlamente* variere ebenfalls sehr stark, grundsätzlich sei aber eine Aufsicht gegeben. Diese beinhalte in aller Regel auch die Möglichkeit der Einrichtung von Untersuchungsausschüssen; daneben gebe es vielfach parlamentarische Sonderausschüsse (beispielsweise in Italien) oder Menschenrechtsausschüsse, die ebenfalls tätig werden könnten. Die Befugnisse der erwähnten Sonderausschüsse seien oft weiter gefasst und umfassten etwa das Recht zur Vorladung von Angehörigen des Geheimdienstes. In Zypern sei die Verweigerung einer Aussage vor einem solchen Ausschuss eine strafbare Handlung. Vereinzelt hätten die Ausschüsse auch Zugang zu geheimen Dokumenten (etwa in Großbritannien). Neben diesen klassischen Instrumenten gebe es auch verschiedene Formen von Sonderkommissionen. Alles in allem könne, so der Generalsekretär, die Kontrolle der nationalen Geheimdienste als gesichert gelten.

Es bleibt anzumerken, dass die für den Bericht vorhandenen Informationen nicht immer eine genaue Einschätzung zulassen, ob die Kontrolle, so wie sie von den Regierungen beschrieben wird, auch praktisch funktioniert.

#### Zur Kontrolle ausländischer Geheimdienste

Was die *administrative Kontrolle* angehe, hätten einige Staaten eingeräumt, dass ausländische Geheimdienste bei ihnen tätig werden könnten, sobald sie das Einverständnis der nationalen Behörden eingeholt hätten. Normalerweise geschehe dies in Form einer Kooperation, in Bulgarien zum Beispiel über Verbindungsoffiziere. Ausländische Agenten seien dabei nicht befugt, Zwang auszuüben und müssten sich an die Gesetze des Gastlandes halten, einschließlich seiner internationalen Verpflichtungen, also auch der Menschenrechte. Außerhalb eines ausdrücklich vereinbarten Kooperationsrahmens sei die ausländische Geheimdiensttätigkeit in einigen Ländern verboten (unter anderem in Dänemark und der Türkei). Neben speziellen Büros zur Kontrolle, wie etwa in Frankreich, gebe es auch den Fall Italiens, wo Agenten befreundeter Geheimdienste keiner besonderen Kon-

trolle unterlägen, solange kein spezieller Verdacht der Begehung von Straftaten entstanden sei. Während einige Staaten ihren Geheimdiensten explizit den Auftrag gegeben hätten, illegale Aktivitäten ausländischer Geheimdienste zu unterbinden (beispielsweise Armenien), existierten in anderen keinerlei Gesetze zur Kontrolle ausländischer Geheimdienste (Andorra und Bosnien-Herzegowina).

Zur *Kontrolle durch die Justiz* sei generell zu sagen, dass ausländische Geheimagent/inn/en in der Regel normal den nationalen Gesetzen unterworfen seien. Nur vereinzelt gebe es Immunitätsvorbehalte (Norwegen und Schweden). Dagegen sei Zypern der Ansicht, dass sich das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen von 1961<sup>146</sup> und das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen von 1963<sup>147</sup> nicht auf Angehörige von Auslandsgeheimdiensten bezögen. Auf Malta müsse der Staatsanwalt ausländische Geheimdienstaktivitäten genehmigen.

Die Ergebnisse zur *parlamentarischen Kontrolle* von Inlandsgeheimdiensten seien grosso modo auf den Umgang mit Auslandsgeheimdiensten übertragbar. Lediglich in Armenien, Kroatien, der Slowakei und der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien seien die Parlamentsausschüsse auf die Kontrolle von Inlandsgeheimdiensten beschränkt. In einigen anderen Ländern erfolge die parlamentarische Kontrolle eher indirekt. Maltas *independent commissioner* sei hingegen auch für Auslandsgeheimdienste zuständig.

#### Schlussfolgerungen des Generalsekretärs

Für Generalsekretär Terry Davis bestätigten sich auf der Basis der erhaltenen Antworten die von ihm vermuteten gesetzgeberischen Schwächen bei einer Reihe von Staaten.<sup>148</sup>

Die Mehrzahl der Staaten habe vollständige Angaben gemacht. Es habe sich dabei gezeigt, dass die Kontrollmöglichkeiten inländischer Geheimdienste besser als erwartet seien. Vereinzelt gebe es Schwierigkeiten aufgrund von Immunitätsansprüchen.

Dagegen sei eine effektive Kontrolle ausländischer Geheimdienste praktisch nicht vorhanden und durch Kooperationsvereinbarungen reduziert. Auch sei zum Beispiel die Zuständigkeit der parlamentarischen Aufsichtsorgane oft empfindlich eingeschränkt.

<sup>146</sup> Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen, BGBl. 1964 II S. 959; [http://www.datenbanken.justiz.nrw.de/jr\\_html/wued\\_18-04-1961.htm](http://www.datenbanken.justiz.nrw.de/jr_html/wued_18-04-1961.htm) (abgerufen am 21.02.2007).

<sup>147</sup> Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen vom 24. April 1963, BGBl. 1969 II S. 1587; (abgerufen am 21.02.2007)

<sup>148</sup> Vgl. Europarat, Generalsekretär: Supplementary report by the Secretary General on the use of his powers vom 14.06.2006.

Die Einhaltung von Menschenrechtsstandards bei im Transit befindlichen oder landenden Luftfahrzeugen werde ebenfalls nur von sehr wenigen Ländern überwacht; hier seien Verbesserungen möglich.

Generalsekretär Davis schlug dem Ministerrat des Europarates drei Schritte vor:

- Die Arbeit der Sicherheitsdienste sollte auf der Basis klarer und angemessener Gesetzgebung erfolgen. Es müssten angemessene Schutzvorkehrungen gegen Missbrauch, parlamentarische Kontrolle und, wo Menschenrechte betroffen seien, Kontrollmaßnahmen durch die Justiz existieren. Hierfür sei ein Rechtsinstrument des Europarates für seine Mitglieder zu schaffen, das Grundprinzipien und Richtlinien für einen legislativen und administrativen Rahmen für die Aktivitäten staatlicher Sicherheitsagenturen definiere.
- Im Bereich der Zivilluftfahrt solle ein Rechtsinstrument des Europarates entwickelt werden, das in Bezug auf Transit- und Überflugrechte Modell-Bestimmungen zu effektiven Menschenrechtsgarantien für Verträge zwischen europäischen und Drittländern enthalte („effective guarantees for the protection of human rights of all passengers and safeguards against abuse“).
- Auch in Bezug auf das Thema Staatsimmunität und Menschenrechte sei ein neues Rechtsinstrument sinnvoll. Für den Fall der Beteiligung von Regierungsbeamten an schweren Menschenrechtsverletzungen solle es vorsehen, dass diese nicht über Immunitätsvorschriften straffrei gestellt werden könnten.<sup>149</sup>

### 3.7 Zur Kontrolle von Geheimdiensten in Deutschland

In der Bundesregierung hat der Geheimdienstkoordinator im Bundeskanzleramt die Aufsichtspflicht über die drei Nachrichtendienste Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), Bundesnachrichtendienst (BND) und Militärischer Abschirmdienst (MAD)<sup>150</sup>.

Im Deutschen Bundestag befasst sich der G10-Ausschuss (benannt nach Artikel 10 Grundgesetz) mit der Genehmigung von Eingriffen in das Post- und Fernmeldegeheimnis.<sup>151</sup> Das geheim tagende Parlamentarische Kontrollgremium (PKG) ist für die drei Nachrichtendienste BfV, BND und MAD zuständig.

Das PKG arbeitet auf der Grundlage des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes.<sup>152</sup> Nach dessen Artikel 2b erstreckt sich die Verpflichtung der Bundesregierung „nur auf Informationen und Gegenstände, die der Verfügungsberechtigung der Nachrichtendienste des Bundes unterliegen. Die Bundesregierung kann die Unterrichtung ... nur verweigern, wenn dies aus zwingenden Gründen des Nachrichtenzuganges oder aus Gründen des Schutzes von Persönlichkeitsrechten Dritter notwendig ist oder wenn der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung betroffen ist. Lehnt die Bundesregierung eine Unterrichtung ab, so hat der für den betroffenen Nachrichtendienst zuständige Bundesminister ... und, soweit der Bundesnachrichtendienst betroffen ist, der Chef des Bundeskanzleramtes ... dies dem Parlamentarischen Kontrollgremium auf dessen Wunsch zu begründen.“<sup>153</sup>

Die Diskussion um eine Kontrolle der Geheimdienste kann hier nicht umfassend gewürdigt werden. Einige zentrale Punkte seien jedoch angesprochen.

In Vergangenheit und Gegenwart haben sich besonders Bürgerrechtsorganisationen wie die Humanistische Union, die Medien und einige wenige Forscher kritisch mit den Aktivitäten der Geheimdienste befasst.<sup>154</sup> Fragwürdige Operationen kamen in der Regel durch Medien, nicht durch die Kontrollinstanzen an die Öffentlichkeit. Seit Mitte der 90er Jahre waren wichtige Fälle der Plutoniumschmuggel aus Russland (1995), die Beteiligung an Befragungen von Gefangenen in einer rechtlosen Situation in Syrien und Guantánamao (2002), die Frage der Zusammenarbeit mit den USA während des

<sup>149</sup> Europarat, Generalsekretär, Follow-up to the Secretary General's reports vom 30.06.2006, Ziff. 9ff.

<sup>150</sup> Vgl. das MAD-Gesetz und das BND-Gesetz, die als Artikel 3 bzw. 4 des Gesetzes zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes am 20.12.1990 verabschiedet wurden (BGBl. I S. 2954, 2977 bzw. 2954, 2979). Die gesetzliche Grundlage für das BfV ist das Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz vom 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954, 2970).

<sup>151</sup> Zum G10-Ausschuss siehe Hansalek (2006), S. 78ff.

<sup>152</sup> Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes – Kontrollgremiengesetz – vom 11.04.1978 (BGBl. I S. 453), zuletzt geändert durch Artikel 3 Abs. 1 des Gesetzes vom 26.06.2001 (BGBl. I S. 1254).

<sup>153</sup> Ebenda.

<sup>154</sup> Allgemein zu Geheimdiensten siehe Todd / Bloch (2003), Hirschmann (2004) und Ulfkotte (2006a,b); für kritische Studien zum BND siehe Ulfkotte (1997), Müller / Mueller (2002) und Schmidt-Eenboom (2004); zur Rolle des BND im Nahen Osten Schmidt-Eenboom (2007) und zu neuen Aufgaben der Terrorismusbekämpfung für den BND Gujer (2006).

Irak-Krieges (2003) und die Anwerbung von Journalisten als Informanten sowie ihre Beobachtung mit nachrichtendienstlichen Mitteln teilweise über lange Zeiträume hinweg (2005), für die sich der BND unterdessen entschuldigt hat.<sup>155</sup> Die Anwerbung von Journalisten wurde durch die Bundesregierung im Mai 2006 den deutschen Geheimdiensten untersagt.<sup>156</sup>

Der frühere Präsident des Bundesnachrichtendienstes, Hans-Georg Wieck, forderte 1995, dass aus ethischen und politischen Gründen nur solche nachrichtendienstlichen Mittel als zulässig gelten könnten, die bei ihrer Bekanntgabe von der Öffentlichkeit akzeptiert werden würden. Auszuschließen seien „Tötung (Mord), Folter, Entführung, Diebstahl, also praktisch alle kriminellen Handlungen“. Dies entspräche auch der deutschen Rechtsauffassung, Rechtslage und Praxis.<sup>157</sup>

Bei der internationalen Zusammenarbeit zwischen Geheimdiensten stellt sich die noch kaum untersuchte Frage, welche Rechtsnormen gelten und wie durch die Regierung, das Parlament und die Justiz Aktivitäten der eigenen Geheimdienste wirkungsvoll beobachtet, Missstände identifiziert und abgestellt werden können. Auch wenn man voraussetzt, dass Nachrichtendienste sich schützen müssen, ist die Frage zu klären, wie die Öffentlichkeit über Fehlentwicklungen informiert wird und wie notwendige Korrekturen veranlasst werden können.<sup>158</sup>

### Kontroll-Ebenen

Der frühere Vizepräsident des Bundesnachrichtendienstes, Rudolf Adam, spricht von fünf Ebenen der Kontrolle deutscher Nachrichtendienste, wobei man wohl nur die ersten drei der genannten Ebenen als Kontrolle im formellen Sinne ansehen kann:

- das Parlamentarische Kontrollgremium des Deutschen Bundestages (PKG);
- der zuständige Abteilungsleiter für Nachrichtendienste im Bundeskanzleramt (auf der Ebene der tagespolitischen Operationen);
- die Leitungsebene der Dienste;
- die Medien und
- die Mitarbeiter der Dienste selbst.<sup>159</sup>

Die Arbeit des strikt vertraulich tagenden PKG des Bundestages ist verschiedentlich für ihre mangelnde Transparenz und Effizienz kritisiert worden, auch von einigen seiner Mitglieder.<sup>160</sup>

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz in Schleswig-Holstein, Thilo Weichert, argumentiert zum Beispiel, dass die Erweiterung oder Verschärfung der gerichtlichen Kontrolle allein nicht in der Lage sei, die strukturellen Mängel zu beseitigen. Diese seien einer Situation geschuldet, in der die Kontrollen im PKG zwangsläufig von Geheimdienstleuten ohne wirkliche Revisions- und Durchsetzungskompetenzen und -ressourcen durchgeführt würden.<sup>161</sup>

Für den Grundsatz der Rechtstaatlichkeit und klar definierten Verantwortlichkeiten zwischen Regierung und Verwaltung sind die amtlichen, aber auch die informellen Kommunikationsstrukturen zwischen Regierung und Nachrichtendiensten entscheidend. Sie beeinflussen die Möglichkeiten und Grenzen effektiver Kontrolle. Zwei Experten für die Frage der Geheimdienstkontrolle, Born und Wetzling, betonen zum Beispiel, dass eine demokratische Kontrolle der Nachrichtendienste Missbräuchen vorbeugen würde. Ein Amtsmissbrauch sei „beispielsweise im Einsatz der ‚plausible deniability doctrine‘ zu sehen. Danach werden Kommandostrukturen zwischen Exekutive und den Nachrichtendiensten so

<sup>155</sup> Siehe den von der Bundesregierung veröffentlichten Untersuchungsbericht von Bundesrichter a.D. Dr. Schäfer, der ursprünglich für das PKG erstellt wurde; vgl. Bundesregierung, Stellungnahme vom 26.05.2006 sowie den Überblicksartikel „Trübe Suppe“, Der Spiegel (22.05.2006), S. 22–34. Siehe aber auch die Zweifel des BND-Präsidenten Ernst Uhrlau: „Was ist eigentlich ein Journalist? Bedeutet die Regelung, dass ein Redakteur der NPD-Zeitung ‚Deutsche Stimme‘ nicht mehr als Quelle geworben werden darf? ... Hier muss differenziert vorgegangen werden.“, zit. nach „Beim BND geht es nicht zu wie bei Hempels unter dem Sofa“, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (16.07.2006).

<sup>156</sup> Die Bundesregierung hat den Bericht des Sonderermittlers, Bundesrichter a.D. Dr. Schäfer, und ihre Stellungnahme zu dem Bericht veröffentlicht; vgl. Bundesregierung, Stellungnahme vom 26.05.2006.

<sup>157</sup> Wieck (1995), S. 47.

<sup>158</sup> Born / Leigh (2005); Born / Wetzling (2006). Zur demokratischen Kontrolle von Geheimdiensten im internationalen Vergleich siehe Smidt u.a. (2007).

<sup>159</sup> Adam (2006), S. 130f.

<sup>160</sup> Vgl. zum Beispiel das Interview mit Jörg van Essen (FDP), „Untersuchungsausschüsse sind eines der wichtigsten Mittel für die Opposition“, politik-digital (15.06.2006), <http://www.politik-digital.de/salon/transcripte/jvanessen060315.shtml> [abgerufen am 05.09.2006] und das Streitgespräch zwischen Bernd Schmidbauer (CDU/CSU) und Max Stadler (FDP), in: Blickpunkt Bundestag (Nr. 1/2006), S. 50–52. Siehe auch Hirsch (2000), Schmidt-Eenboom (2006), Weichert (2006) und die Beiträge von Hansjörg Geiger, Volker Neumann, Burkhard Hirsch, Ernst Uhrlau, Peter Frisch, Rudolf von Hoegen, Werner Schowe, Claudia Schmid, Erik Gujer und Hermann Borgs-Maciejewski in Smidt u.a. (2007), S. 33–89.

<sup>161</sup> Weichert (2006), S. 120.



informell wie nötig gehalten, um notfalls eine Verstrickung der Regierung in nachrichtendienstliche Aktivitäten glaubhaft abstreiten zu können.<sup>162</sup>

In der Fachliteratur wird eine wirksame Kontrolle des laufenden Geheimdienstbetriebes mit folgenden Elementen gefordert:

- gesetzlich gesicherte Unabhängigkeit,
- ausschließliche Bindung an die Gesetze,
- ausreichende Ausstattung mit personellen und technischen Mitteln,
- umfassende Kontrollrechte,
- Anrufungsrecht gegenüber dem Parlament und Informationsrecht gegenüber der Öffentlichkeit bei festgestellten Verstößen, Pflicht zur Verschwiegenheit bei legalen Geheimoperationen.<sup>163</sup>

In der deutschen politischen Diskussion wurde verschiedentlich die Gründung einer Kontrollbehörde nach dem Vorbild des Datenschutzbeauftragten im öffentlichen Bereich oder auch des Wehrbeauftragten des Bundestages gefordert. Erreicht werden soll damit eine ernsthaftere und wirkungsvollere Kontrolle der Nachrichtendienste als dies zurzeit durch das PKG möglich erscheint.

So forderte 2002, anlässlich des Scheiterns des NPD-Verbotsantrags vor dem Bundesverfassungsgericht<sup>164</sup>, die Vorsitzende des Bundestagsinnenausschusses, Ute Vogt (SPD), als Ausgleich zur Ausweitung der Geheimdienstkompetenzen die Schaffung eines Geheimdienstbeauftragten mit eigenem Mitarbeiterstab, der jederzeit und unangemeldet alle Dienststellen und Behörden des BND, des BfV und des MAD aufsuchen können soll. Der Beauftragte sollte von sich aus wie ein Ombudsman für die Bürgerinnen und Bürger tätig werden können.<sup>165</sup> Das Innenministerium unter Minister Otto Schily hielt die Kontrollbefugnisse durch das PKG jedoch für ausreichend.

### Der BND-Untersuchungsausschuss

Nach der öffentlichen und politischen Diskussion um die Jahreswende 2005/2006 legte die Bundesregierung

am 20. Februar 2006 dem PKG einen Bericht „zu Vorgängen im Zusammenhang mit dem Irakkrieg und der Bekämpfung des Terrorismus“ vor.<sup>166</sup> Die Regierung und die Koalitionsparteien vertraten die Auffassung, der Bericht habe die offenen Fragen geklärt, so dass ein zusätzlicher Untersuchungsausschuss nicht mehr notwendig sei. Auch wurde zu bedenken gegeben, dass Vertraulichkeit bei der Arbeit des Ausschusses hinsichtlich sensibler Themen notwendig sei, besonders, wenn es um befreundete Nachrichtendienste gehe.

Aber die drei Oppositionsparteien Bündnis 90/Die Grünen, FDP und Die Linke einigten sich auf einen gemeinsamen Antrag und erreichten so die für eine Einsetzung notwendige Zustimmung von mindestens 25 Prozent der Bundestagsabgeordneten.<sup>167</sup> Am 7. April 2006 kam es zu einem Beschluss des Geschäftsordnungsausschusses des Bundestages und zur Einsetzung des Ausschusses.

Auftrag des Ausschusses im Zusammenhang mit den im Bericht der Bundesregierung beschriebenen Vorgängen ist die Klärung der Frage, welche politischen Vorgaben für das Handeln von BND, MAD, Generalbundesanwaltschaft und BKA gemacht wurden und wie die politische Leitung und Aufsicht ausgestaltet und gewährleistet wurde.<sup>168</sup> Von den vier Themen sind drei menschenrechtsrelevant: CIA-Flüge und CIA-Gefängnisse sowie der Fall El-Masri und der Fall Mohammed Zamar. Beim vierten Thema handelt es sich um die Rolle der BND-Agenten in Bagdad vor und während des Irakkrieges von 2003. Im Oktober 2006 wurde der Auftrag des Ausschusses um eine Reihe von Einzelpunkten erweitert.<sup>169</sup>

Zwischen Mai 2006 und dem März 2007 fanden 38 Sitzungen des Ausschusses statt; sie waren mehrheitlich nichtöffentlich. Im Juli 2006 teilte Kanzleramtsminister Thomas de Maiziére mit, die Bundesregierung könne nicht alle Unterlagen zur Verfügung stellen: „Wir werden bestimmte Informationen nicht oder nur geheim herausgeben können, und darüber könnte es seine Debatte geben“. Zur Begründung verwies er auf die Notwendig-

<sup>162</sup> Born / Wetzling (2006), S. 84; vgl. auch Born / Leigh (2005), S. 65.

<sup>163</sup> Weichert (2006), S. 121.

<sup>164</sup> Das Gericht war auf eine größere Zahl von nachrichtendienstlichen Informanten von den Antragstellern, im Grunde dem BMI, nicht aufmerksam gemacht worden und war deshalb nicht bereit, den Antrag weiter zu verhandeln (2 BvB 1/01, 2 BvB 2/01, 2 BvB 3/01 vom 18.03.2003).

<sup>165</sup> Zit. in „Die NPD-Panne. Kontrolleur für Spitzel und Spione gesucht“, Stuttgarter Nachrichten (online) (30.01.2002), <http://www.stuttgarter-nachrichten.de/stn/page/detail.php/90826> [abgerufen am 29.08.2006].

<sup>166</sup> Bundesregierung, Bericht vom 15.02.2006. Zur Bewertung des PKG siehe Deutscher Bundestag, Parlamentarisches Kontrollgremium.

<sup>167</sup> Siehe auch die kleinen Anfragen der Fraktionen Die Linke (BT-Drs. 16/83 vom 23.11.2005), FDP-Bundestagsfraktion (BT-Drs. 16/124 vom 30.11.2005) und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 16/141).

<sup>168</sup> Deutscher Bundestag, Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 16/990 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Geschäftsordnungsausschusses: BT-Drs. 16/1179 vom 07.04.2006) vom 24.04.2006.

<sup>169</sup> Deutscher Bundestag, BT-Drs. 16/3191 vom 27.10.2006.

keit, mit ausländischen Geheimdiensten zusammenarbeiten zu müssen.<sup>170</sup> Die Meinungsbildung der Öffentlichkeit ist unter diesen Bedingungen ausgesprochen schwierig, hängt sie doch von einzelnen Politikervoten und der zwangsläufig recht eingeschränkten Medienberichterstattung ab.

### 3.8 Zwischenfazit

Aus der Fülle der Aspekte lassen sich vier zentrale Ergebnisse herausfiltern.

Zum ersten stehen einer ungewöhnlich aktiven und kontinuierlichen Untersuchungsarbeit europäischer Institutionen überwiegend zurückhaltende Regierungen und Parlamente gegenüber, für die das Thema CIA-Flüge offensichtlich ein ziemlich heißes Eisen war und ist. In der Folge wurden wenig neue Informationen, vor allem keine gerichtsverwertbaren Beweise, bekannt, wohl aber eine erhebliche Zahl von überzeugenden Indizien.

Der zweite zentrale Punkt ist, dass die Treffen zwischen der EU-Kommission und später auch des NATO-Minister rats mit der US-Außenministerin lediglich vor allem dem Austausch politischer Erklärungen und allgemeiner Bekenntnisse zur Einhaltung von Völkerrecht und Menschenrechten dienten.<sup>171</sup> Die Aussage der Außenministerin, „wir foltern nicht“ und „wir tun nichts, was die Souveränität unserer Partner in Frage stellt“, erlaubte beiden Seiten, das Thema zu den Akten zu legen, ohne zumindest für die Öffentlichkeit die Sachfragen zu

klären. Weder wurde auf bestimmte Praktiken der Terrorismusbekämpfung verzichtet – die USA bekennen sich im Gegenteil auch weiterhin ausdrücklich zur Fortsetzung der *rendition*-Praxis und der Beibehaltung geheimer Haftorte – noch wurden internationale oder auch US-amerikanische Instanzen in die Lage versetzt zu beobachten, wie die Lage vor Ort ist, zum Beispiel in den seit Jahren bestehenden geheimen Haftorten. Es wurden auch keine öffentlich bekannten Forderungen von EU- oder NATO-Seite in diesem Sinn erhoben.

In der politischen, aber auch in der Mediendiskussion wurde drittens nur selten die nahe liegende Frage aufgegriffen, ob denn nun eigentlich auch weiterhin CIA- oder Militär-*rendition*-Gefangene in und über Europa transportiert werden. Dies ist das dritte erstaunliche Ergebnis der Beobachtung der Debatte. Kaum eine Regierung hat erklärt, sie werde solche Transporte nicht mehr zulassen und kaum eine Regierung hat zumindest erläutert, welche zusätzlichen Kontrollmaßnahmen ergriffen würden. Zu den Ausnahmen zählen die Niederlande; Außenminister Bernard Bot hielt die Erklärungen von US-Außenministerin Rice für unzureichend. Auch skandinavische Diplomaten kritisierten die Aktivitäten der US-Dienste „am Rande der Legalität“.<sup>172</sup>

Schließlich bleibt offen, ob europäische Regierungen den USA auf politischer Ebene eine diesbezügliche klare Position signalisiert haben und ob auf der Ebene der politischen Aufsicht bis hin zu möglichen erforderlichen Änderungen von Truppenstatus-Abkommen zusätzliche Kontrollmaßnahmen ergriffen und auch umgesetzt wurden.

<sup>170</sup> „Regierung will nicht alle BND-Akten an Ausschuss geben“, Der Tagespiegel (22.07.2006).

<sup>171</sup> „Rice erstattet Bericht in Brüssel“, Spiegel Online (08.12.2005).

<sup>172</sup> Le Figaro vom 08.12.2005, zit. in Europarat, Parlamentarische Versammlung, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Dok. AS/Jur (2006) 03 rev. vom 22.01.2006, S. 51.

## 4 Verwertung von Informationen aus einem mutmaßlichen Folterkontext und Entsendung deutscher Sicherheitsbeamter

In Demokratien besteht weitgehende Einigkeit in der Ablehnung der Verwertung von Foltergeständnissen oder sonstigen unter der Folter zustande gekommenen Informationen bei der Strafverfolgung.<sup>173</sup> In letzter Zeit wird allerdings in vielen europäischen Ländern im Kontext der Terrorbekämpfung verstärkt darüber diskutiert, wie der Staat mit Informationen aus Verhören, die in einem Land mit verbreiteter Folterpraxis stammen, umgehen soll, wenn solche Informationen der Gefahrenabwehr dienen.

Besonders seit den Bombenanschlägen von London im Juli 2005 wird in Europa stärker indirekt und direkt die Nutzung von unter Folter in Drittstaaten erzielten Informationen für die Gefahrenabwehr diskutiert. Dabei bleibt zum einen unklar, wieweit diese „Nachfrage“ kurz- und mittelfristig zu einer Zunahme oder zumindest einer stärkeren Legitimation von Folter führen wird und zum anderen wie aktiv der Rechtsstaat einen solchen Verhörkontext nutzen darf, ohne selbst zu einem Teil der Tätergemeinschaft zu werden, die Folterungen organisiert, ausführt und neu plant. Der erste Punkt ist auch deshalb einschlägig, weil sich hier die Frage stellt, welche Anstrengungen westliche Staaten, einschließlich die Bundesrepublik als grundsätzliche Gegner der Folter tatsächlich unternehmen oder unternehmen sollten, um die seit Jahren bekannte Folterpraxis in befreundeten arabischen Staaten in der Zukunft zurückzudrängen zu helfen.

In diesem Kapitel werden einige wichtige Positionen aus dem Völkerrecht sowie der britischen und deutschen Diskussion in der gebotenen Kürze vorgestellt und abschließend bewertet.

### 4.1 Entwicklungen in Großbritannien

Das ATCSA-Gesetz: Inhaftierung ohne Anklage oder Gerichtsurteil

Die Regierung Blair brachte nach dem 11. September 2001 den Anti-Terrorism, Crime and Security Act (ATCSA) ins Parlament ein, das ihn noch im Dezember verabschiedete. Dessen Abschnitt 4 ließ die Inhaftierung von ausländischen Personen für den Fall zu, dass sie nach Einschätzung des britischen Innenministers eine Gefahr für die innere Sicherheit des Landes darstellten (*suspected international terrorists*), das heißt, auf bloßen Verdacht hin. Die Inhaftierung erfolgte ohne Anklage oder Gerichtsurteil und auch ohne zeitliche Beschränkung, es sei denn, die betroffene Person war bereit auszureisen und fand auch ein entsprechendes Aufnahmeland. Letzteres war allerdings eher unwahrscheinlich, nachdem das Innenministerium sie zum Terroristen erklärt hatte.

Vor der geheim tagenden Berufungskommission der Einwanderungsbehörde (Special Immigration Appeals Commission, SIAC), einem Gericht zweiter Instanz, konnte die Feststellung des Innenministeriums angefochten werden. In dem Verfahren vor SIAC waren die Verteidigungsmöglichkeiten des Klagenden dadurch eingeschränkt, dass er oder sie zum einen von einem Rechtsbeistand vertreten wurde, der selbst keinen Zugang zu geheim gehaltenen belastenden Beweisen erhielt, und zweitens einem von der Regierung ernannten *special counsel* zugewiesen bekam, der zwar Zugang zu den Beweisen hatte, diese aber nicht mit seinem Mandanten oder seiner Mandantin besprechen durfte. Absolutes Gewicht wurde bei den Verhandlungen der SIAC offensichtlich der Geheimhaltung der von nationalen und ausländischen Geheimdiensten zusammengetra-

173 Vgl. Beutler (2006).

genen Informationen eingeräumt; ein Teil der Informationen kam bisher offensichtlich aus Algerien, Marokko und Jordanien.<sup>174</sup>

Eine Klage von neun Gefangenen gegen den Innenminister wegen dessen Feststellung, sie seien eine Gefahr für die innere Sicherheit, wurde zunächst von der SIAC und später auch vom Court of Appeal zurückgewiesen. Schließlich urteilte der Rechtsausschuss des House of Lords im Dezember 2004, dass ATCSA die Menschenrechte der Inhaftierten verletze.<sup>175</sup>

Das Unterhaus nahm daraufhin den Prevention of Terrorism Act von 2005 an. Dieses Gesetz führte statt einer Internierung ohne Anklage oder Gerichtsverfahren in einem Hochsicherheitsgefängnis auf Initiative des Innenministers einen Hausarrest ein, eine so genannte *control order*. Voraussetzung ist auch hier, dass die betreffende Person als Gefahr für die nationale Sicherheit angesehen wird. Das System der *control orders* ist jedoch im April 2006 von Richter Sullivan vom High Court als „auffallend unfair“ und unvereinbar mit den Menschenrechten bezeichnet worden, weil ein Mitglied der Regierung ohne richterliche Überprüfung über die Rechtsgewährleistung von Verdächtigen entscheide. Zu diesem Zeitpunkt bestanden *control orders* gegen acht Ausländer und vier Briten.<sup>176</sup> Der erste mit einer *control order* belegte britische Staatsbürger hatte gegen die Entscheidung des Innenministers geklagt und Recht bekommen.

### Verwertung von Aussagen aus Drittländern

Im August 2004 erklärte der Court of Appeal die Verwendung von Informationen, die bei Verhören im Ausland möglicherweise in einem Folterkontext ohne Beteiligung von britischen Regierungsangestellten gewonnen wurden, für das Verfahren vor der SIAC für zulässig. Die SIAC hatte, wie erwähnt, im Fall von Beschwerden

von Personen zu entscheiden, die nach dem unterdessen abgeschafften Antiterrorismgesetz ATCSA vom Innenminister als eine Gefahr für die nationale Sicherheit Großbritanniens bezeichnet und daraufhin inhaftiert wurden.

Die Frage, die der Rechtsausschuss des House of Lords im Anschluss an die Entscheidung des Court of Appeal zu beantworten hatte, lautete:

„May the Special Immigration Appeals Commission ('SIAC'), a superior court of record established by statute, when hearing an appeal under section 25 of the Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 by a person certified and detained under sections 21 and 23 of that Act, receive evidence which has or may have been procured by torture inflicted, in order to obtain evidence, by officials of a foreign state without the complicity of the British authorities?“<sup>177</sup>

Der Rechtsausschuss hob die Entscheidung des Court of Appeal in einer – freilich differenzierten – Entscheidung auf. Er entschied am 8. Dezember 2005 im Fall *A and others v. the Secretary of State for the Home Department*,<sup>178</sup> dass Informationen, die durch Folter erzwungen wurden, nicht vor britischen Gerichten verwendet werden dürfen, auch in Fällen, in denen die Folterhandlung außerhalb Großbritanniens vorgenommen wurde.<sup>179</sup>

Der Regierung wird jedoch erlaubt, solche Informationen für andere Zwecke zu nutzen, etwa um festzustellen, ob eine einer Straftat verdächtige Person ein Terrorist ist, um sie festzunehmen, sie zu durchsuchen und sie in Haft zu nehmen. Es wird jedoch keine „Schwelle“ vorgeschlagen, wie zum Beispiel das Bestehen einer unmittelbar drohenden Gefahr für Leib und Leben, ab der solche Informationen genutzt werden könnten (der unmittelbar drohende terroristische Anschlag wird in der Urteilsbegründung jedoch genannt).

<sup>174</sup> „Lords consider 'torture' appeal“, BBC (17.10.2005).

<sup>175</sup> House of Lords: Opinions of the Lords of Appeal for Judgment in the cause *A (FC) and others (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, *X (FC) and another (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, [2004] UKHL 56 on appeal from: [2002] EWCA Civ 1502 vom 16.12.2004, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldjudgmt/jd041216/a&oth-1.htm> [abgerufen am 28.07.2006]. In Großbritannien dürfen die Namen der Internierten nicht genannt werden, deshalb wurde bei der Bezeichnung des Falles das Kürzel „A“ verwendet; ähnlich war die Praxis der USA in Guantánamo, bis ein US-Gericht die Veröffentlichung der Namen anordnete.

<sup>176</sup> „Anti-terror laws are an affront to justice, says High Court“, *The Times* (13.04.2006).

<sup>177</sup> House of Lords: Opinions of the Lords of Appeal for Judgment in the cause *A (FC) and others (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)* (2004), *A and others (Appellants) (FC) and others v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)* (Conjoined Appeals), [2005] UKHL 71, on appeal from [2004] EWCA Civ 1123 vom 08.12.2005, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldjudgmt/jd051208/aand.pdf> [abgerufen am 28.07.2006], S. 1.

<sup>178</sup> Für eine Bewertung der Entscheidung siehe Association for the Prevention of Torture (2005).

<sup>179</sup> House of Lords vom 08.12.2005 (vgl. Fußnote 177).

Drei von sieben Lords vertraten die Auffassung, dass nur die Regierung einschätzen könne, ob eine ausländische Regierung Folter anwende; NGO-Informationen seien hierfür unzureichend.

In dem Einzelvotum eines Lords wird verwiesen auf die Unterscheidung zwischen Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Artikel 1 UN-Anti-Folter-Konvention). Hier wird die Auffassung nahe gelegt, dass der zweite Terminus Handlungen beschreibt, die eher hinnehmbar seien,<sup>180</sup> obwohl beide ausnahmslos in der UN-Konvention verboten sind.<sup>181</sup>

Der Liberaldemokrat Lord Carlile, den die Regierung als unabhängigen Experten für die regelmäßige Überprüfung der Terrorismusgesetzgebung eingesetzt hat, vertrat die Ansicht:

- „... the use of evidence possibly obtained by torture should be 'proportional and not fixed'. Material relating to major crimes, rather than lower one, may be considered.“
- „The bottom line is that the UK must be committed against torture.“
- „I don't think it is hypocritical to take action which is likely to have the effect of saving possibly dozens or hundreds of live.“<sup>182</sup>

Die Leiterin des britischen Inlandsgeheimdienstes MI 5, Eliza Manningham-Buller, äußerte sich 2005 vor der SIAC mit Bezug auf den Fall des Algeriers Meguerba, dessen Aussagen zur Aufklärung eines Rizin-Anschlages in London geführt hatten und die auf algerische Geheimdiensthinweise zurückgingen,<sup>183</sup> unter anderem folgendermaßen:

„In those circumstances, no inquiries were made of Algerian liaison about the precise circumstances that attended their questioning of Meguerba. ... In any event, questioning of Algerian liaison about their methods of questioning detainees would almost certainly have been rebuffed and at the same time would have damaged the relationship to the detriment of our ability to counter international terrorism. ...

The international community has recognised the importance of co-operation between states in countering the heart from international terrorism. That co-operation includes the sharing of intelligence material“.<sup>184</sup>

**Der britische Botschafter in Usbekistan 2002–2004, Craig Murray (er wurde nach wiederholter öffentlicher Kritik an Menschenrechtsverletzungen von seiner Regierung abberufen), sagte vor dem Untersuchungsausschuss des Europäischen Parlamentes zu den CIA-Flügen in Europa aus:**

Die Relevanz dessen, was ich zu sagen habe, ergibt sich in der Tat aus hauptsächlich einem speziellen Punkt: Ich kann bezeugen, dass sich die CIA und Großbritannien bereitwillig Informationen verschaffen, die vom usbekischen Sicherheitsdienst und anderen Sicherheitsdiensten in allen Teilen der Welt unter Folter erlangt wurden ...

Die Informationen, die über meinem Schreibtisch gingen, hatten genau die gleiche Form wie diejenigen, die Jack Straw [damals britischer Außenminister; Anmerkung des Verfassers] und andere US-Minister auf ihren Schreibtischen vorfanden. In diesen Informationen werden die Namen der Gefangenen nicht genannt. Damit soll sichergestellt werden, dass nicht irgendwann einmal jemand sagt, 'dieser Mann wurde gefoltert' oder 'das kam von der Folter'. Dadurch könnten Minister wie Condoleezza Rice [US-Außenministerin; Anmerkung des Verfassers] und Jack Straw vor dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Rat oder wo auch immer behaupten 'Mir sind, soweit ich weiß, niemals Informationen zu Augen gekommen, die unter der Folter erlangt wurden', denn wenn sie ein Papier erhalten, heißt es darin einfach nur 'aus Gefangenenbefragung durch Sicherheitsdienste'.

*QUELLE: Europäisches Parlament, Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transport and illegal detention of prisoners: Working Document No 5. Rapporteur: Giovanni Claudio Fava. 2006, S. 2/12 [Übersetzung durch den Verfasser].*

<sup>180</sup> Eine vergleichbare Diskussion gab und gibt es in den USA. Zur Abgrenzung kurz Heinz / Arend (2004), S. 67; ausführlich Rodley (1999), S. 75ff.

<sup>181</sup> Vgl. zur Diskussion in den USA Greenberg / Dratel (2005) und die Dokumentensammlung zu internen Memoranda der US-Regierung und Untersuchungsberichten des US-Militärs zu Verletzungen des Humanitären Völkerrechts von Greenberg (2006).

<sup>182</sup> Zit. nach „Lords consider 'torture' appeal“, BBC (17.10.2005).

<sup>183</sup> Bei dem stark publizierten Fall wurden von neun Beschuldigten einer verurteilt vier freigesprochen und bei den anderen vier die Anklage zurückgezogen. Vgl. „Geplanter Giftanschlag in London wird Wahlkampfthema. Kritiker werfen Regierung und Polizei vor, die angebliche Rizin-Verschöpfung aus politischen Gründen hochgespielt zu haben“, Der Tagesspiegel (15.04.2005) und „Revealed: how secret papers led to ricin raid“, The Observer (17.04.2005).

<sup>184</sup> Ihre Äußerungen wurden den Medien bekannt, siehe „MI5 'torture' evidence revealed“, BBC (21.10.2005), [http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/4363254.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/4363254.stm) [abgerufen am 21.07.2006].

## 4.2 Die Diskussion in Deutschland

Wie erst 2006 bekannt wurde, trafen deutsche Beamte bereits kurze Zeit nach dem 11. September 2001 im Ausland auf einen Terrorverdächtigen, den sie befragen sollten und der schwer misshandelt worden war.

### Der Fall Abdel-Halim Khafagy

Es handelt sich um den Fall des damals 69-jährigen, in München lebenden Ägypters Abdel-Halim Khafagy, der von Angehörigen der US Special Forces (einer Spezialeinheit des US-Militärs) in einem Hotel in Sarajewo am 27. September 2001 wegen „Unterstützung terroristischer Aktivitäten“ festgenommen worden war. Eine zweiköpfige BKA-Delegation und ein Übersetzer reisten in das US-Militärlager „Eagle Base“ im bosnischen Tuzla, wo Khafagy festgehalten wurde, um bei der Befragung zu helfen und das bei der Verhaftung beschlagnahmte Material zu sichten. Zum Zeitpunkt des Besuchs der Delegation wies Khafagy aufgrund von Gewehrkolbenschlägen eine große Kopfwunde auf. Ein Großteil der Dokumente war extrem mit Blut beschmiert. Auf Rückfrage bei der Generalbundesanwaltschaft verfügte diese, kein Deutscher dürfe an den Befragungen teilnehmen. Einer der BKA-Beamten verfasste einen Vermerk für die Nachrichtendienstliche Lage im Bundeskanzleramt. Der Fall wurde 2006 auch vom BND-Untersuchungsausschuss behandelt.<sup>185</sup>

Nach Aussagen der in München lebenden Familie von Khafagy wurde diese nicht über den BND-Besuch informiert. Sie wusste nichts vom Schicksal des Vaters und glaubte, er sei tot. Bislang gibt es keine öffentlich zugänglichen Informationen darüber, warum die Bundesregierung die Familie in München nicht informierte. Zudem ist nicht bekannt, ob die Bundesregierung den offensichtlichen Misshandlungsfall bei der US-Regierung angesprochen hat.<sup>186</sup>

### Die Fälle Zammar und Kurnaz

Im November 2003 und Mai 2004 berichtete der „Spiegel“ über die Besuche deutscher Sicherheitsdienste und des BKA in Syrien bei Mohammed Zammar (dieser Fall wurde bereits in Kap. 3.4 behandelt) und in Guantánamo bei Murat Kurnaz.<sup>187</sup>

Der in Bremen lebende Türke Murat Kurnaz wurde im November 2001 bei einer Pakistanreise von Sicherheitsbeamten festgenommen und dem US-Militär übergeben, das ihn zunächst in Kandahar (Afghanistan) festhielt. Später wurde er nach Guantánamo verbracht. Die pakistanische oder die US-Justiz wurden nicht eingeschaltet.

Zwar kritisierte die Bundesregierung die US-Regierung wegen Guantánamo, gleichwohl besuchten und befragten Beamte des Bundesverfassungsschutzes und des BND Kurnaz im September 2002 in Guantánamo. Im Juni 2003 erklärte die Bundesregierung auf eine Anfrage der Bundestagsabgeordneten Gesine Löttsch (fraktionslos): „Da deutsche Staatsangehörige in Guantánamo nicht festgehalten werden und damit Vertreter der Bundesrepublik Deutschland kein Zugangsrecht zu Guantánamo haben, liegen der Bundesregierung keine eigenen Erkenntnisse über die Behandlung der Gefangenen vor.“<sup>188</sup>

Nach seiner Freilassung erhob Kurnaz im August 2006 Vorwürfe, Angehörige des Kommandos Spezialkräfte (KSK) der Bundeswehr hätten ihn 2002 in Haft in Kandahar (Afghanistan) misshandelt.<sup>189</sup> Dies wurde zunächst von der Bundesregierung und einigen Politikern mit dem Argument als wenig glaubwürdig bezeichnet, dass zu diesem Zeitpunkt noch gar keine KSK-Kräfte in Kandahar aktiv gewesen seien. Im November 2006 wurde bekannt, dass 32 KSK-Soldaten von Kurnaz in dem US-Gefangenenlager in Kandahar wussten. Auch hatte ein Soldat, der für den BND arbeitete, die BND-Zentrale über Kurnaz informiert.<sup>190</sup> KSK-Soldaten be-

<sup>185</sup> „Extrem blutverschmiert“, Stern (Nr. 44/2006; 26.10.2006); „Amnesty International informierte Bundesregierung bereits 2003 über illegale Festnahmen von Terrorverdächtigen“, Stern (Nr. 45/2006; 01.11.2006); „Wurde Deutscher misshandelt?“, Der Tagesspiegel (26.10.2006); „Verschleppt und misshandelt – Was deutsche Sicherheitsbehörden verschweigen“, Rundfunk Berlin Brandenburg/Magazin Kontraste (02.11.2006), [http://www.rbb-online.de/\\_kontraste/beitrag.jsp?key=rbb\\_beitrag\\_4989917.html](http://www.rbb-online.de/_kontraste/beitrag.jsp?key=rbb_beitrag_4989917.html), und dies., „Neue Vorwürfe gegen Bundesnachrichtendienst und Bundeskriminalamt: Profitieren deutsche Beamte vom Folterverhör? (23.11.2006), [http://www.rbb-online.de/\\_kontraste/beitrag.jsp?key=rbb\\_beitrag\\_5083250.html](http://www.rbb-online.de/_kontraste/beitrag.jsp?key=rbb_beitrag_5083250.html) [jeweils abgerufen am 07.02.2007].

<sup>186</sup> „Verschleppt und misshandelt – Was deutsche Sicherheitsbehörden verschweigen“, Rundfunk Berlin Brandenburg/Magazin Kontraste (02.11.2006).

<sup>187</sup> Siehe „Reif für die Insel“, Der Spiegel (24.11.2003), S. 40 und „Das Netz der Lager“, Spiegel Online (13.05.2004).

<sup>188</sup> Deutscher Bundestag, BT-Drs. 15/1164 vom 13.06.2003, S. 9.

<sup>189</sup> „Bremer Taliban Kurnaz wurde in Afghanistan von deutschen Soldaten misshandelt“, Stern (Nr. 41/2006; 05.10.2006).

<sup>190</sup> „Schwere Pannen-Serie im Fall Kurnaz“, Die Welt (10.11.2006); „Mehr Bundeswehreinätze im Süden Afghanistans?“, Der Tagesspiegel (12.11.2006).



wachten damals Terrorverdächtige in Kandahar. Ein nicht namentlich genannter KSK-Offizier bestätigte dem „Stern“, Kurnaz sei von Soldaten misshandelt worden, es habe sich dabei aber um US-Militärs gehandelt: „Wir haben schon gesehen, wie die Amerikaner die Gefangenen da im Lager getreten und geschlagen haben. Das war schäbig.“<sup>191</sup>

Kurnaz blieb jedoch bei seiner Darstellung, es seien deutsche Soldaten gewesen. Die Bundesregierung erklärte nach ihrer Untersuchung, dass es hierfür keine Beweise gebe.<sup>192</sup> Im Januar 2007 wurde bekannt, dass die Staatsanwaltschaft Tübingen gegen zwei KSK-Soldaten wegen gefährlicher Körperverletzung ermittelt, nachdem Kurnaz sie auf ihm vorgelegten Fotos erkannt zu haben glaubt.<sup>193</sup>

Die Bundesregierung war früher über den Fall Kurnaz informiert als bisher bekannt. Erste Nachrichten gingen nach Medienberichten über das US-Einsatzführungskommando in Florida Ende 2001 an das Bundesministerium der Verteidigung und über die Deutsche Botschaft in den USA im Januar 2002 an das Auswärtige Amt.<sup>194</sup>

Im Oktober 2006 beschlossen SPD und CDU/CSU, dass sich der Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages, der im Unterschied zum BND-Untersuchungsausschuss nur vertraulich tagt, mit den Vorwürfen von Kurnaz befassen soll.<sup>195</sup>

Hier schließen sich weiter gehende Fragen an.

So wurde bekannt, dass es erst ab 2004 Weisungen an die Bundeswehr in Afghanistan gegeben hat, Gefangene nur an afghanische Behörden zu übergeben. Zu klären wäre hier, ob durch vorherige eventuelle Übergaben von Gefangenen an die USA und deren Weiterverbringung nach Guantánamo eine Mitverantwortung für Menschenrechtsverletzungen entstanden sein könnte.<sup>196</sup>

Die Berichte über die Besuche deutscher Behördenmitarbeiter erregten 2003 und 2004 kaum Aufsehen.<sup>197</sup> Erst nach den Veröffentlichungen zu den CIA-Flügen in Europa seit Anfang November 2005 (vgl. Kap. 3), entstand eine breite Diskussion in Politik und Medien, vor allem auch darüber, wieweit der Staat bei seinen Bemühungen um Informationsgewinnung zur Gefahrenabwehr gegenüber geplanten terroristischen Handlungen gehen muss oder darf.

### Wie weit darf der Staat bei seinen Bemühungen um Informationsgewinnung zur Gefahrenabwehr gehen?

Einige Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung setzten sich dafür ein, die Zusammenarbeit auch mit solchen Nachrichtendiensten, die für Diktaturen arbeiten und menschenrechtswidrige Methoden nutzen, nicht einzuschränken, weil man auch deren Information zur Bekämpfung des Terrorismus benötige.

Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble betonte, es sei unverantwortlich, Informationen, bei denen man lediglich nicht sicher sein könne, dass sie unter rechtsstaatlichen Bedingungen erlangt worden seien, generell nicht zu verwenden.<sup>198</sup> Der bayerische Innenminister Günther Beckstein bekannte sich zwar dazu, dass der Einsatz von Folter zur Strafverfolgung ein absolutes Tabu sei, pflichtete dem Bundesinnenminister aber darin bei, dass zur Gefahrenabwehr relevante Informationen von dritter Seite genutzt werden müssten – und zwar unabhängig davon, wie diese Informationen zustande gekommen seien.<sup>199</sup> Auch der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages, Ruprecht Polenz, verteidigte rückblickend die Befragungen in Guantánamo und Syrien.<sup>200</sup>

Justizministerin Brigitte Zypries vertrat mit Blick auf den Besuch bei Zammar die Auffassung, es sei grundsätzlich zulässig gewesen, Ermittlungsbeamte nach Syrien zu entsenden, um zur Gefahrenabwehr einen Verdäch-

<sup>191</sup> Zit. nach „Aussage bestätigt, dass Gefangene eines US-Internierungslagers in Afghanistan vor den Augen deutscher Soldaten misshandelt wurden“, Stern (Nr. 42/2006; 12.10.2006).

<sup>192</sup> „Offizier berichtet von Kurnaz-Misshandlung“, Die Tageszeitung (12.10.2006).

<sup>193</sup> „Staatsanwaltschaft ermittelt gegen 2 Soldaten“, Spiegel Online (08.01.2007).

<sup>194</sup> „Deutsche Behörden früher informiert als bisher zugegeben“, Spiegel Online (26.10.2006).

<sup>195</sup> „Große Koalition beschließt geheime Aufklärung“, Spiegel Online (19.10.2006).

<sup>196</sup> „Bundeswehr bewachte US-Lager in Afghanistan“, Süddeutsche Zeitung (19.10.06); „KSK hatte in Afghanistan Kontakt zu Kurnaz“, Frankfurter Allgemeine Zeitung (19.10.2006). Vgl. auch die Erörterungen in Heinz / Schlitt / Würth (2003), S. 33 und Heinz / Arendt (2004), S. 92f.

<sup>197</sup> Das Deutsche Institut für Menschenrechte nahm diesen Punkt in seiner im August 2004 veröffentlichten Studie zur internationalen Terrorismusbekämpfung und den Menschenrechten auf (Empfehlung 5), jedoch fand er in der Medienberichterstattung kaum Beachtung; vgl. Heinz/Arendt (2004), S. 98f.

<sup>198</sup> Interview mit Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble im Hamburger Abendblatt, zit. nach Der Spiegel (23.12.2005), S. 26.

<sup>199</sup> „Nicht zugucken, bis jemand eine Bombe zündet“, Die Welt (24.12.2005).

<sup>200</sup> „CDU-Politiker verteidigt Gefangenen-Befragung im Ausland“, Spiegel Online (15.12.2005).



tigen zu befragen. Geheimdienste müssten solche Aussagen zur Gefahrenabwehr wohl verwenden. Alles andere sei lebensfremd. Allerdings müsse die Information gründlich verifiziert werden, da unter Folter gemachte Angaben sehr oft falsch seien. Ein Unterschied zur Position des Bundesinnenministers ergab sich bei Einschätzung der Frage, ob Informationen nur empfangen oder auch aktiv gesucht werden sollten. Auf die Frage der „ZEIT“, ob deutsche Ermittler/innen nicht stärker bohren müssten, wenn sie vermuteten, dass im Ausland gefoltert wird, meinte die Justizministerin: „Glauben Sie, dass wir eine ehrliche Antwort bekommen, wenn wir in einem solchen Gefängnis anrufen und fragen, ob gefoltert wird? Im Übrigen gilt auch hier: Kein deutscher Beamter darf – wo auch immer – foltern, und unter Folter erzielte Geständnisse – von wem auch immer – können in einem deutschen Strafprozess nicht verwertet werden.“<sup>201</sup>

Im weiteren Verlauf dieser Diskussion wurden dann, wie auch schon von der Ministerin angesprochen, mögliche Kriterien diskutiert, wann solche Aussagen von deutschen Behörden verwendet werden könnten und sollten.

Der stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Wolfgang Bosbach, verwies darauf, die Feststellung, dass in einem Gefängnis gefoltert werde, reiche noch nicht aus, um die Aussagen von allen Gefängnisinsassen für nicht verwertbar zu halten. Der saarländische Ministerpräsident Peter Müller riet zur Vorsicht mit der Position, Aussagen, die unter Folter zustande gekommen seien, dürften nicht verwendet werden. Die Vorsitzende des Menschenrechtsausschusses des Bundestages, Herta Däubler-Gmelin (SPD) wiederum hielt es nicht für erträglich, dass deutsche Ermittler „augenzwinkernd darüber hinwegsehen, dass unerlaubte Mittel verwendet werden.“<sup>202</sup>

Der damalige Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, Tom Koenigs, machte ein Dilemma aus: Würde man solche Kenntnisse verbieten, stelle dies natürlich den weitestgehenden Schutz vor Folter und

Misshandlung dar; andererseits würde man sich aber zugleich von vielleicht entscheidenden Informationen abschneiden, um Leben und Gesundheit von Menschen zu retten.<sup>203</sup>

Im Juli 2006 forderte der Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz,<sup>204</sup> Heinz Fromm, in einem Interview mit dem Deutschlandfunk ausdrücklich, dass Fahnder/innen Folteraussagen nutzen können sollten. Zum einen wiederholte er die rechtsstaatliche Grundposition, dass innerhalb des deutschen Rechtssystems niemand befugt sei, irgendwelche unangemessenen Methoden bei der Befragung von Menschen anzuwenden. Das Gleiche gelte für alle Sicherheitsbehörden in Deutschland, ob sie sich nun im Inland oder im Ausland betätigten. Wenn man jedoch eine Information von einem ausländischen Dienst bekäme, der zu einem Land gehöre, das nicht deutschen rechtsstaatlichen Vorstellungen entspreche, sehe man es dieser Information natürlich nicht an, wie sie gewonnen worden sei. Man nehme diese Information entgegen. Und wenn sie von Relevanz sei, etwa im Zusammenhang mit der Verhinderung eines Terrorereignisses hier in Deutschland, dann müsse man diese Information auch nutzen.

Fromm betonte, er selbst kenne keine Informationen, bei denen er sicher gewesen sei, dass sie unter der Folter erpresst worden seien. Solche Informationen würde man anders bewerten als eine Information, deren Hintergrund man lediglich nicht sicher einschätzen könne. In jedem Fall müsse man Informationen zunächst entgegen nehmen und auswerten. Man würde immer versuchen, diese Information durch andere Quellen bestätigt zu bekommen; dies gehöre zum Handwerk dazu und geschehe auch regelmäßig. Man könne jedoch nicht auf die Zusammenarbeit auch mit Ländern verzichten, die nicht den eigenen Vorstellungen entsprächen.<sup>205</sup>

In einem Antrag an den Deutschen Bundestag haben Bündnis 90/Die Grünen im März 2006 den Ausschluss einer Befragung von Gefolterten und der Nutzung von Foltererkenntnissen durch Vertreter deutscher Behörden gefordert.<sup>206</sup> Die Bundesregierung wird aufgefordert,

<sup>201</sup> Zit. nach „Schimanski-Methoden gibt's nur im Fernsehen!“, Die Zeit (26.01.2006). Die Aussage der Ministerin bezog sich auf den Fall der Entsendung deutscher Beamter in den Libanon, die Fragen an den libanesischen Militärgeheimdienst übergeben, damit dieser hierzu Verdächtige verhört. Ein in den Libanon entsandter BKA-Beamte berichtete hierüber und betonte die Gefahr, Folterpraktiken auszunutzen; die BKA-Leitung bestritt seine Aussagen („BKA weist Vorwürfe zurück“, Pressemitteilung des BKA (23.12.2005), [http://www.presseportal.de/polizeipresse/p\\_story.htm?nr=766246&firmid=7&keygroup=](http://www.presseportal.de/polizeipresse/p_story.htm?nr=766246&firmid=7&keygroup=) [abgerufen am 06.09.2006]).

<sup>202</sup> Zit. nach „Folter: Peter Müller widerspricht Schäuble“, Der Tagesspiegel (18.12.2005), S. 4.

<sup>203</sup> „Geheimdienste müssen aus allen möglichen Quellen Informationen erhalten“, Spiegel Online (19.12.2005).

<sup>204</sup> Der Verfassungsschutz ist zwar ein Inlandsgeheimdienst, arbeitet aber auch mit ausländischen Diensten zusammen.

<sup>205</sup> „Verfassungsschutz rechnet nicht mit Störung der WM durch Extremisten“, Interview im Deutschlandfunk mit Heinz Fromm, dem Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz (02.07.2006), [http://www.dradio.de/dlf/sendungen/idw\\_dlf/515761/](http://www.dradio.de/dlf/sendungen/idw_dlf/515761/) [abgerufen am 07.02.2007].

<sup>206</sup> Deutscher Bundestag, BT-Drs. 16/836 vom 08.03.2006

unverzüglich verbindliche Richtlinien für die Befragung inhaftierter Verdächtiger im Ausland durch BND und BfV mit folgenden Voraussetzungen zu erlassen:

- Anordnung durch die Präsidenten des BND beziehungsweise BfV mit Zustimmung des Koordinators der Nachrichtendienste;
- keine Anhaltspunkte, dass die zu befragende Person während der Inhaftierung in menschenrechtswidriger Weise behandelt oder gar gefoltert worden ist;
- Sicherstellung, dass der Inhaftierte Zugang zu konsularischer Betreuung durch seinen Heimatstaat erhält;
- Belehrung der inhaftierten Personen in einer ihm verständlichen Sprache über die Identität der Befrager/innen, den Anlass der Befragung sowie die Verwertung seiner etwaigen Antworten;
- freiwillige Einwilligung der inhaftierten Person und Erklärung, dass sie ohne Zwang mitwirkt und nicht in menschenrechtswidriger Weise behandelt oder gar gefoltert wurde;
- Protokollierung beider Erklärungen und Unterzeichnung durch die inhaftierte Person sowie den oder die Befrager/innen;
- Verpflichtung der Bundesregierung, das PKG unverzüglich nach den Befragungen, spätestens aber vierteljährlich über durchgeführte Befragungen zu informieren.

Der Antrag wurde Ende Februar 2007 abgelehnt.

Unter den zivilgesellschaftlichen Akteuren hat das Forum Menschenrechte, das Netzwerk deutscher Menschenrechts-NGOs, in einem Positionspapier 2006 unter anderem folgende Bewertungen und Forderungen an den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung formuliert:<sup>207</sup>

- Deutsche Beamte hätten bei den Befragungen von Zammar und Kurnaz Menschenrechte verletzt. Um das Ausmaß dieser Verletzungen aufzuzeigen, bedürfe es dringend einer weiteren Aufklärung der beiden Fälle. Außerdem müsse die weiterhin offene Frage, ob im Fall Zammar ein Tipp einer deutschen Behörde zu dessen Inhaftierung führte, geklärt werden.
- Verantwortliche für die Befragungen sollten zur Rechenschaft gezogen werden.
- Der deutsche Staat dürfe nicht passiv bleiben bei der Anwendung von Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung von deutschen Staatsangehörigen im Ausland. Gefordert werden deutli-

che Bemühungen für die Freilassung der Gefangenen.

- Deutsche Beamte sollten im Rahmen der Terrorismusbekämpfung keine Informationen weitergeben dürfen, die zur Inhaftierung von Personen durch Staaten beitragen, von denen anzunehmen ist, dass sie zum Outsourcing von Folter oder unmenschlicher und erniedrigender Behandlung führen.
- Die Richtlinien für die Tätigkeit deutscher Beamter/innen im Ausland seien zu verbessern um sicherzustellen, dass diese keine Rechtsverstöße mehr begehen.
- Deutsche Behörden sollten gezielte Nachforschungen anstellen, wenn ihnen Informationen von Dritten, insbesondere von Geheimdiensten im Allgemeinen, zugehen und stichhaltige Gründe für die Annahme sprechen, dass die Quelle der Informationen zweifelhaft ist. Informationen, die möglicherweise durch Folter erlangt worden seien, dürften nicht verwendet werden, denn die Verwertung dieser Informationen unterliege dem absoluten Folterverbot.
- Geheimdienste sollten besser kontrolliert werden.
- Überflüge von Privatflugzeugen, die im Verdacht stünden, für Geheimdienstzwecke eingesetzt zu werden, sollten verstärkt überwacht werden. Bei einem Verdacht auf einen *rendition*-Flug müsse das Flugzeug zur Landung gezwungen und überprüft werden.

### 4.3 Zwischenfazit

In Bezug auf die Befragung von Gefangenen, die rechtlos festgehalten und/oder möglicherweise der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Artikel 1 UN-Anti-Folter-Konvention)<sup>208</sup> unterworfen wurden, lassen sich aus der Diskussion folgende Grundpositionen identifizieren:

Position 1: Der Staat verbietet die Anwendung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe auf seinem Territorium und in Haftorten unter seiner Kontrolle im Ausland. Er beteiligt sich auch nicht an Befragungen in Ländern, in denen Menschenrechtsverletzungen Routine sind.

Position 2: Der Staat beteiligt sich nicht an Folterhandlungen, nutzt aber Aussagen, die im Ausland in einem rechtsfreien Raum gemacht beziehungsweise möglicherweise unter Folter erzwungen wurden, zur Gefahrenabwehr. Im Rahmen der Gefahrenabwehr ent-

<sup>207</sup> Forum Menschenrechte (2006).

<sup>208</sup> Artikel 3 EMRK spricht vom Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung.

sendet er Beamte ins Ausland, die dort Gefangene in einem Kontext der Rechtlosigkeit und/oder von Folter/Misshandlungen befragen dürfen, besonders auch in Ländern, in denen dies nach international anerkannter Berichterstattung zu einer jahrelangen Praxis staatlicher Polizei-, Militär- und/oder Geheimdiensttätigkeit geworden ist.

Position 3: Der Staat nutzt solche Aussagen über die in Position 2 formulierten Zwecke hinaus auch im Strafprozess.

Bei Position 2 und 3 stellt sich zusätzlich die Frage nach dem Umfang und den Methoden der für notwendig erachteten staatlichen Nachforschungen über die Behandlung des oder der Gefangenen.

Grundsätzlich ist zu klären, ob Informationen an Haftorten in menschenrechtsverletzenden Ländern (etwa durch Entsendung von Polizei- oder Geheimdienstbeamten) aktiv gesucht oder lediglich – mehr oder weniger passiv – im Rahmen der allgemeinen Zusammenarbeit zwischen den Nachrichtendiensten entgegen genommen werden.

Aus völker- und menschenrechtlicher Sicht erlaubt das Verbot der Folter keine Relativierung in Abhängigkeit vom Zweck, der mit ihr verfolgt wird. Nach Artikel 4 der UN-Anti-Folter-Konvention sind die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, alle Folterhandlungen unter Strafe zu stellen – ebenso versuchte Folter und sonstige von irgendeiner Person begangene Handlungen, die eine Mittäterschaft oder Teilnahme an einer Folterung darstellen.

Nach Artikel 15 trägt jeder Vertragsstaat auch dafür Sorge, dass Aussagen, die nachweislich durch Folter herbeigeführt wurden, nicht als Beweis in einem Gerichtsverfahren verwendet werden, außer sie dienen als Beweis gegen eine der Folter angeklagte Person.

Die Bundesregierung hält in ihrem Bericht vom Februar 2006 an der Position fest, dass Beamte auch in Staaten, in denen wahrscheinlich Folter stattfindet, entsandt werden und dort Befragungen durchführen können, verbindet dies aber mit einer Reihe von Sicherungen und auch Informationspflichten.<sup>209</sup> Unverzichtbare Vor-

aussetzungen seien die enge Abstimmung mit den zuständigen Sicherheitsbehörden der betroffenen Staaten und die Freiwilligkeit sowie das ausdrückliche Einverständnis des jeweiligen Betroffenen. Eine Befragung müsse unterbleiben, wenn im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte bestünden, dass der Betroffene im Aufenthaltsland der Folter unterworfen werde. Sofern sich solche Anhaltspunkte während einer Befragung ergeben sollten, müsse diese umgehend abgebrochen werden. Über solche Befragungen oder die Teilnahme daran werde die Bundesregierung künftig das Parlamentarische Kontrollgremium jeweils unverzüglich nach Abschluss einer Befragung beziehungsweise vierteljährlich zu aktuell laufenden Befragungen unterrichten. Die Präsidenten von BND, BfV und MAD würden hierzu den Abteilungsleiter 6 im Bundeskanzleramt in seiner Funktion als Koordinator für die Nachrichtendienste rechtzeitig über entsprechende konkrete Maßnahmen ihrer Dienste informieren. Angehörige von deutschen Ermittlungsbehörden würden künftig zu solchen Befragungen nicht mehr hinzugezogen.<sup>210</sup>

Nicht behandelt wird in der Stellungnahme der Bundesregierung der Fall, dass deutsche Beamte an ausländische, folternde Nachrichtendienste aktiv Fragen zur Beantwortung überreichen, wie dies von einem in den Libanon entsandten BKA-Beamten berichtet, aber später von der BKA-Leitung dementiert wurde.

Bezogen auf die Hauptfrage dieses Kapitels – Entsendung deutscher Sicherheitsbeamter zur Informationsbeschaffung in eine „rechtlich unklare“ Situation beziehungsweise in einen eventuellen Folterkontext – ist aus menschenrechtlicher Sicht zu fordern, dass die Bundesregierung auf jedwede Entsendung von Beamten ins Ausland verzichtet, die Gefangene in einer solchen Situation befragen sollen.

Darüber hinaus sollte die Bundesregierung – mit Blick auf die Beispiele Abdel-Halim Khafagy und Mohammed Zammar – bei Folter- und Misshandlungsfällen bei dem hierfür verantwortlichen Staat vorstellig werden.

Auch sollten Angehörige der Opfer, soweit sie bekannt sind oder ermittelt werden können, über die gewonnenen Erkenntnisse informiert werden.

<sup>209</sup> Bundesregierung, Bericht vom 15.02.2006.

<sup>210</sup> Ebenda, S. 84; für einen umfangreicheren Textauszug siehe Anhang 2.

## 5 Schlussfolgerungen

Aus menschenrechtlicher Perspektive erweist es sich als zunehmend problematisch, dass Staaten im Rahmen der Terrorismusbekämpfung Maßnahmen in einem so extremen Umfang geheim halten, dass von einer regelrechten Nebelwand gesprochen werden kann. Sie erschwert die Information der Zivilgesellschaft und die unabhängige menschenrechtliche Bewertung der Staatenpraxis erheblich. Hinter dieser Nebelwand ist es seit 2001 in zahlreichen Ländern zu erheblichen Menschenrechtsverletzungen gekommen, wie amnesty international, Human Rights Watch oder Human Rights First, vor allem aber der investigative Journalismus beiderseits des Atlantiks nachgewiesen haben. Die unmittelbar nach 2001 formulierten allgemeinen Warnungen beispielsweise vor einer Aufweichung des Folterverbotes sind längst von der Wirklichkeit eingeholt und bestätigt worden. Es gab Entführungen, Misshandlungen und Folter (einschließlich Tod unter der Folter), Einrichtung geheimer Gefängnisse etc.<sup>211</sup> Dies gilt auch wenn anzuerkennen ist, dass zunehmend über Konflikte zwischen Sicherheit auf der einen versus Demokratie sowie Menschen- und Bürgerrechte auf der anderen Seite politisch und besonders auch rechtspolitisch diskutiert wird.

Zieht man das Beispiel der CIA-Flüge in Europa heran, so fällt auf, dass Regierungen auf Forderungen nach Aufklärung zurückhaltend reagierten und auf den Vorrang von Sicherheitserfordernissen verwiesen. Gemeint war wohl die Möglichkeit, dass neben der legitimen Eigensicherung Straftaten aufgedeckt sowie Sensibilitäten befreundeter Geheimdienste berührt werden könnten. Häufig stellten Regierungen die notwendigen Informationen zum Teil spät oder gar nicht zur Verfügung. Manchmal folgten darauf – wiederum meist geheime – Untersuchungen eines parlamentarischen

Gremiums, dessen Arbeitsmöglichkeit aber immer von der politischen Bereitschaft der Regierung abhing, Informationen weiterzugeben. Über die Ergebnisse und politischen Konsequenzen erfuhr die Öffentlichkeit kaum etwas. Die Untersuchungen erschienen dabei häufig als „geschlossene Röhrensysteme“. Was wirklich geschah, wer verantwortlich war, ob die Praxis fort dauert etc., wurde nicht bekannt. Die Untersuchungen erwiesen sich als unzureichend und intransparent und somit von fragwürdiger Wirksamkeit.

Nationale staatliche Kontrollinstanzen wie Parlament oder Ombudsstellen spielten bei der Aufklärung nur eine sehr geringe Rolle, da sie, wenn überhaupt, spät und dann häufig nicht ausreichend tätig wurden. Zu den Ausnahmen gehören der Einsatz von Senator John McCain in den USA<sup>212</sup> und der BND-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages.

Die äußerst begrenzte Auskunftswilligkeit von Staaten des Europarats in Bezug auf ihre Kooperation bei den von der CIA seit 2001 in Europa durchgeführten Gefangenentransporten wurde auch im von Generalsekretär Terry Davis eingeleiteten Auskunftsverfahren nach Artikel 52 EMRK deutlich. Davis kam zu dem Schluss, dass politische und andere Mechanismen zur Kontrolle der eigenen, aber auch anderer, befreundeter Geheimdienste meist nur sehr beschränkt wirksam sind.

Bei der kritischen Bewertung und dem Zurückdrängen überschießender Maßnahmen der Terrorbekämpfung durch Regierungen wurde die Justiz zur wirkungsvollsten staatlichen Institution, wenn auch mit einiger Verspätung. In den USA urteilte der Oberste Gerichtshof mit Blick auf den Zugang von Guantánamo-Gefangenen

<sup>211</sup> Wie schon vorher erwähnt, spricht eine neue Studie von 330 offiziell untersuchten Fällen von Menschenrechtsverletzungen durch das US-Militär und die CIA zu mehr als 460 Inhaftierten, einschließlich Fälle von Tod unter der Folter; vgl. Human Rights Watch u.a. (2006).

<sup>212</sup> Der republikanische Senator und Vietnamkriegsveteran McCain, selbst Folteropfer, hat sich nach dem Gefängnissskandal von Abu Ghraib im Frühjahr 2004 kontinuierlich für ein absolutes Verbot der Folter für Militär- und CIA-Angehörige im US-Kongress eingesetzt.

zur US-Justiz und zu Militärkommissionen in Guantánamo (2004 und 2006). In Großbritannien war es der Rechtsausschuss des House of Lords, der gesetzliche Bestimmungen zu Internierungen ohne Anklage oder Urteil und ein wichtiges Urteil zur Verwendung von im Ausland in einem möglichen Folterkontext gewonnenen Aussagen in Gerichtsverhandlungen aufhob.

In Deutschland erklärte das Bundesverfassungsgericht in den letzten drei Jahren vier Gesetze im Bereich der inneren Sicherheit, mit starken Bezügen auch zur Terrorismusbekämpfung, für verfassungswidrig: das Niedersächsische Polizeigesetz mit Bezug auf die Datenschutz-Bestimmungen, das Europäische Haftbefehlsgesetz, den so genannten Großen Lauschangriff und das Luftsicherheitsgesetz.<sup>213</sup> Zur Rasterfahndung hat das Gericht spezifische rechtsstaatliche Anforderungen formuliert.<sup>214</sup>

Im Fokus der vorliegenden Studie steht der demokratische und rechtsstaatliche Anspruch, dass Handlungen des Staates auch von diesem anerkannt werden, damit eindeutig zurechenbar sind und von Dritten (Parlament, Medien, anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren) beobachtet und bewertet werden können. Bei Fehlentwicklungen und besonders Rechtsverletzungen müssen wirkungsvolle und öffentlich nachvollziehbare Untersuchungen durchgeführt werden, die je nach Fall strafrechtliche und/oder politische Konsequenzen haben können. Dies gilt umso mehr, wenn Fehlentwicklungen seit Langem trotz Geheimhaltung zumindest teilweise bekannt sind.<sup>215</sup> Deutschland darf nicht zur Basis von Menschenrechtsverletzungen von und in Drittländern werden.

Die Auswertung der in der vorliegenden Studie behandelten exemplarischen Fragestellungen führt zu den folgenden vier Schlussfolgerungen:

### 1. Keine Abschiebung und Auslieferung von terrorismusverdächtigen Ausländern in Länder bei dort drohender Anwendung der Folter

Die Propagierung eines neuen völkerrechtlichen Instrumentes des Europarates, mit dem die Abschiebung von Terrorismusverdächtigen mittels spezieller „diplomatischer Zusicherungen“ in ihre Heimatländer möglich wer-

den soll, ist äußerst fragwürdig. Wie die bisherige Debatte im Europarat (vgl. Kap. 2) zeigt, würde eine solche Praxis zwei unterschiedliche Schutzniveaus innerhalb des Folterverbotes etablieren: einerseits für die Gefangenen des Landes selbst, die durch den Beitritt ihrer Regierung zur UN-Anti-Folter-Konvention vor Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe geschützt sein sollten (was nicht heißt, dass das Folterverbot in der Praxis befolgt wird), und andererseits für Personen, die dorthin aus einem Drittland abgeschoben werden sollen und zu denen zusätzlich eine besondere selbstverpflichtende Zusicherung der betreffenden Regierung eingeholt werden muss, eben weil die erstgenannte Schutzverpflichtung nicht funktioniert. Daneben würden auch die sich aus dem Folterverbot ergebenden Verpflichtungen der Staaten, niemand in ein Land auszuliefern, in dem Folter oder Misshandlung droht, unterlaufen: Diplomatische Zusicherungen im Hinblick auf Folter sind sowohl aufgrund ihrer unsicheren Bindungswirkung als auch wegen der Unmöglichkeit, ihre Einhaltung zu überprüfen, nicht geeignet, den Refoulement-Schutz zu ersetzen.

#### Empfehlung:

**Bundesregierung und Bundestag sollten sich nicht an Versuchen beteiligen, ein neues völkerrechtliches Instrument zu schaffen, das Anforderungen an „diplomatischer Zusicherungen“ definiert. Die Gefahr der Nichteinhaltung und des Missbrauchs wie auch der Schaden für das allgemeine Folterverbot durch die Etablierung unterschiedlicher Schutzniveaus wäre beträchtlich. Auch würde dies Deutschlands Verpflichtung zur Einhaltung des Refoulement-Verbots in Artikel 3 EMRK unterminieren.**

### 2. Bessere Kontrolle (auch befreundeter) ausländischer Geheimdienste in Mitgliedsstaaten des Europarates

Europarats-Generalsekretär Terry Davis kam in seinem Bericht von 2006 zu dem Schluss, dass zwar die Aktivitäten der Inlandsgeheimdienste in einigen Mitgliedsstaaten durch entsprechende Mechanismen überwacht würden, die Kontrolle bei Aktivitäten befreundeter ausländischer Geheimdienste jedoch unzureichend sei.<sup>216</sup> Einfache Versicherungen, Aktivitäten ausländischer

<sup>213</sup> BVerfG, Urteil vom 03.03.2004, Aktenzeichen 1 BvR 2378/98; vom 18.07.2005, Aktenzeichen 2 BvR 2236/04; vom 27.07.2005, Aktenzeichen 1 BvR 668/04 und vom 12.02.2006, Aktenzeichen 1 BvR 357/05. Die Bundesregierung plant neue, verfassungskonforme Gesetzentwürfe.

<sup>214</sup> 1 BvR 518/02 vom 04.04.2006

<sup>215</sup> Hierzu kritisch Rüb (2005).

<sup>216</sup> Europarat, Generalsekretär, Draft Interim Report vom 24.06.2006.

Agent/innen befänden sich in Übereinstimmung mit nationalem und internationalem Recht, genügen nicht. Angestrebt werden solle in Europa ein angepasstes Regelwerk, das eine effektive Absicherung gegen Missbrauch beziehungsweise eine demokratische Aufsicht durch die nationalen Parlamente und eine richterliche Kontrolle im Falle mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen sicher stellt. Es sei durchaus möglich, die nötige Vertraulichkeit geheimer Informationen und zugleich eine effektive Kontrolle zu gewährleisten. Eine ernsthafte Aufklärung bei Anhaltspunkten für rechtswidrige Aktivitäten ausländischer Geheimdienstagenten sei unbedingt erforderlich.

In Deutschland ist, wie bereits in Kap. 3.7 erwähnt, für die Tätigkeit der Nachrichtendienste in der Bundesregierung ein Geheimdienstkoordinator im Bundeskanzleramt zuständig, im Deutschen Bundestag das Parlamentarische Kontrollgremium (PKG). Die in dieser Studie nur kurz angesprochene, aber in der Fachdiskussion seit langem bekannte Kritik an der mangelnden Kontrolle der Dienste erfordert einen frischen, kritischen Blick darauf, ob bestehende Kontrollinstanzen und -befugnisse ausreichen.

#### **Empfehlung:**

Bundesregierung und Bundestag sollten die administrative und parlamentarische Kontrolle von Geheimdiensten verbessern, damit Menschenrechtsverletzungen möglichst umfassend aufgeklärt und vor allem in Zukunft verhindert werden können.

Orientierungspunkte für eine effektive Kontrolle des laufenden Geheimdienstbetriebes vor allem durch ein wirksames Kontrollorgan sollten sein:

1. gesetzlich garantierte Unabhängigkeit,
2. ausschließliche Bindung an die Gesetze,
3. ausreichende Ausstattung des Organs mit personellen und technischen Mitteln, einschließlich fachlicher Unterstützung,

4. umfassende Informations- und Kontrollrechte, auch im Hinblick auf die Kooperation deutscher mit ausländischen Geheimdiensten,
5. Berichtspflicht des Organs gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit bei Verstößen, Pflicht zur Verschwiegenheit bei legalen Geheimoperationen.<sup>217</sup>

Als erster praktischer Schritt bietet sich entweder eine entsprechende Erweiterung der Befugnisse und personellen Ausstattung des PKG oder die Schaffung des Amtes eines Geheimdienstbeauftragten durch das Parlament an.

#### **3. Bessere Kontrolle der Zivilluftfahrt und Überprüfung der Rechtsnormen**

Bisher scheinen die bestehenden Rechtsnormen und die Kontrollpraxis mit Blick auf die Zivilluftfahrt nicht die angemessenen Absicherungen gegen Missbrauch durch Geheimdienste bereitzustellen. Sie müssen daher neu überdacht werden. Nach dem Bericht von Terry Davis vom Juni 2006 sehen sich viele Regierungen bei der Anwendung von existierenden Standardprozeduren zur Kontrolle ziviler Luftfahrzeuge Problemen gegenüber. Bisher erschweren die geltenden Regelungen den zuständigen Regierungsstellen festzustellen, ob ihren Luftraum passierende Luftfahrzeuge – unabhängig davon, ob sie landen oder nicht – für Zwecke eingesetzt werden, die mit international anerkannten Menschenrechtsstandards nicht vereinbar sind.<sup>218</sup>

#### **Empfehlung:**

In Deutschland sollten die völkerrechtlichen Normen der Zivilluftfahrt (Chicagoer Abkommen) so angewendet werden, dass Verletzungen der Menschenrechte ausgeschlossen sind. Existierende Kontrollinstrumente unter den derzeitigen Regelungen sollten aktiv genutzt und optimiert werden. Ziel sollte insbesondere eine

<sup>217</sup> Nach Weichert (2006), S. 121.

<sup>218</sup> erinnert sei hier noch mal an einige zentrale Feststellungen der Venedig-Kommission. Sie hebt hervor, dass bei Anzeichen von Misshandlungen Europarat-Mitgliedsstaaten den Transit verweigern sollten. Bei Bekanntwerden eines entsprechenden Transitfluges sei der Gaststaat nach den gegebenen Möglichkeiten verpflichtet, alles in seiner Macht Stehende zu tun, um den Transit zu verhindern. Tue er das nicht, sei er voll verantwortlich und der Beihilfe zu einem rechtswidrigen Akt schuldig. Staatsluftfahrzeuge könnten zwar nicht durchsucht werden, aber es sei möglich, zukünftige Überfluggenehmigungen zu verweigern. Bei Überflugrechten, die aus einem Truppenstatusabkommen resultieren, müssten diese so beschaffen sein, dass das Gastland seinen Menschenrechtsverpflichtungen nachkommen kann. Europarat-Mitgliedsstaaten müssten daher beim Erteilen von Überfluggenehmigungen für Staatsluftfahrzeuge sicherstellen, dass die Menschenrechte respektiert werden. Bei drohenden Menschenrechtsverletzungen müsse die Überfluggenehmigung von der Einhaltung der Menschenrechte abhängig gemacht werden. Zivilluftfahrzeuge sollten, wann immer nötig, durchsucht werden und jede Verletzung der Luftfahrtkonventionen müsse zur Anzeige gebracht werden. Vgl. Europarat, Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, Dok. CDL-AD(2006)009 vom 17.03.2006, Ziff. 143ff.



Verbesserung der politischen Aufsicht und die Durchführung wirksamer Kontrollen sein.

Sollten sich die bisherigen rechtlichen Regeln als nicht ausreichend erweisen, muss deren Reform erwogen werden. Weigern sich Staaten, bei mutmaßlichen Missbrauchsfällen zur Aufklärung beizutragen, zum Beispiel bei der Beantwortung von Anfragen und Rechtshilfeersuchen, müssen die Regeln der politischen Aufsicht und möglicherweise auch relevante Verträge geändert werden, darunter auch die Status-of-Forces-Abkommen, die den betreffenden Staaten Sonderrechte einräumen.

#### 4. Keine Entsendung von deutschen Regierungsbeamten zur Gefangenenbefragung in einem rechtlich unklaren Kontext und/oder Folterkontext

Die Bundesregierung hat in ihrem Bericht zu Auslandsvernehmungen vom Februar 2006 folgende Position bezogen:

„Befragungen durch Nachrichtendienste ... finden nicht mit der Zielrichtung statt, die gewonnenen Erkenntnisse in Strafverfahren einzuführen. ... Freiwilligkeit und das ausdrückliche Einverständnis des jeweiligen Betroffenen sind unverzichtbare Voraussetzungen. Eine Befragung unterbleibt, wenn im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass der Betroffene im Aufenthaltsland der Folter unterworfen wird. Sofern sich solche Anhaltspunkte während einer Befragung ergeben, wird diese umgehend abgebrochen.

Über Befragungen im vorstehenden Sinne beziehungsweise die Teilnahme an einer solchen Befragung wird die Bundesregierung künftig das Parlamentarische Kontrollgremium jeweils unverzüglich nach Abschluss einer Befragung der betreffenden Person beziehungsweise vierteljährlich zu aktuell laufenden Befragungen unterrichten.“

Aus menschenrechtlicher Sicht ist festzustellen: Das Folterverbot lässt keine Relativierung in Abhängigkeit vom Zweck, der mit Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verfolgt wird, zu (Artikel 1 UN-Anti-Folter-Konvention). Wenn deutsche Politik zur Überwindung von Folter wirksam beitragen will, muss sie darauf verzichten, aus der Folter direkt oder indirekt Nutzen zu ziehen. Andernfalls würde sie Staaten, die Folter anwenden, signalisieren, dass sie im Grunde doch richtig handeln, da diese Praxis für eine wirksame Terrorismusbekämpfung ja unerlässlich sei. Jedes nicht menschenrechtlich orientierte Vorgehen bei der Frage der Nutzung von möglicherweise ermittelten Informationen könnte einen „Nachfragemarkt für Folter“ stimulieren.

#### Empfehlung:

Deutschland muss auf jedwede Entsendung von Beamtinnen und Beamten zur Befragung von Gefangenen in Länder verzichten, in denen diese in einem Folterkontext oder in einer rechtlosen Situation festgehalten werden. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung bei Misshandlungs- und Folterfällen bei dem hierfür verantwortlich zu machenden Staat vorstellig werden. Auch sollten Angehörige der Opfer, soweit sie den Behörden bekannt sind oder von ihnen ermittelt werden können, über die Situation der Festgehaltenen informiert werden (erinnert sei an die Fälle Abdel-Halim Khafagy und Mohammed Zammam).



# Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz	EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
ATCSA	Anti-Terrorism, Crime and Security Act (Großbritannien)	EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
BBC	British Broadcasting Corporation	EP	Europäisches Parlament
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz	EU	Europäische Union
BGBI.	Bundesgesetzblatt	EUSC	European Union Satellite Centre – EU-Satellitenzentrum
BA	Bundeskriminalamt	Eurocontrol	European Organization for the Safety of Air Navigation – Europäische Organisation zur Sicherung der Luftfahrt
BMI	Bundesministerium des Innern	FBI	Federal Bureau of Investigation – US-Bundeskriminalamt
BND	Bundesnachrichtendienst	ICAO	International Civil Aviation Organization – Internationale Zivilluftfahrt-Organisation
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache	IKRK	Internationales Komitee des Roten Kreuzes
CAT	Convention beziehungsweise Committee against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – Konvention beziehungsweise Ausschuss gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (der Vereinten Nationen)	KSK	Kommando Spezialkräfte (der Bundeswehr)
CIA	Central Intelligence Agency (US-amerikanischer Auslandsnachrichtendienst)	MAD	Militärischer Abschirmdienst
CODEXTER	Committee of Experts on Terrorism – Multidisziplinäre Arbeitsgruppe Terrorismus (des Europarats)	MI5	Military Intelligence (Inlandsgeheimdienst Großbritanniens)
CPT	European Convention bzw. Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – Europäische Anti-Folter-Konvention bzw. Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (des Europarats)	MI6	Military Intelligence (Auslandsgeheimdienst Großbritanniens)
		NATO	North Atlantic Treaty Organization – Nordatlantikpakt
		Nr.	Nummer
		PACE	Parliamentary Assembly (of the Council of Europe) – Parlamentarische Versammlung (des Europarates)
		NGO	Non Governmental Organisation – Nichtregierungsorganisation
Dok.	Dokument	PKG	Parlamentarisches Kontrollgremium (des Bundestages)
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance – Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (des Europarats)	Rdnr.	Randnummer
		SÄPO	Säkerhetspolisen (Nationaler Nachrichtendienst Schwedens)



SIAC	Special Immigration Appeals Commission (Großbritannien)
SISMI	Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare (Italienischer Militärsicherheitsdienst)
SOFA	Status of Forces Agreement – Truppenstatus-Abkommen
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
VN	Vereinte Nationen – United Nations
Ziff.	Ziffer

# Literaturverzeichnis

**Adam, Rudolf** (2006): Demokratische Geheimdienste. Unentbehrliche Stützen der Sicherheit oder konspirative Fremdkörper? In: WeltTrends (51), S. 124–135.

**amnesty international** (2004): Appeal Case – Syria. Syrian-born German held three years without charge in rat-infested Syrian „tomb“; AI Index: MDE 24/2006/2004. [abgerufen am 28.07.2006].

**amnesty international** (2005): Appeal Case Update – Syria/Germany/USA „Disappearance“ of Muhammad Haydar Zammar. <http://web.amnesty.org/pages/stoptorture-051205-action-eng> [abgerufen am 28.07.2006].

**amnesty international** (2006): Partners in crime. Europe's role in US renditions. 14.06.2006. [http://web.amnesty.org/library/pdf/EUR010082006ENGLISH/\\$File/EUR0100806.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/EUR010082006ENGLISH/$File/EUR0100806.pdf) [abgerufen am 24.08.2006].

**amnesty international / Human Rights Watch / International Commission of Jurists** (2005): Reject rather than regulate. Call on Council of Europe member states not to establish minimum standards for the use of diplomatic assurances in transfers to risk torture and other ill-treatment, London. AI Index IOR 61/025/2005.

**amnesty international / Human Rights Watch / International Commission of Jurists / Association for the Prevention of Torture** (2006): Twelve Steps to End Renditions and Secret Detentions in Europe. Joint Statement by Amnesty International, Human Rights Watch, the International Commission of Jurists and the Association for the Prevention of Torture, 27.06.2006. <http://web.amnesty.org/library/index/engior100012006> [abgerufen am 07.02.2007].

**Association for the Prevention of Torture** (2005): UK: House of Lords rules against use of Torture Evi-

dence. Evidence obtained by torture cannot be used in Court proceedings [Zusammenfassende Bewertung des Urteils der House of Lords von 2005]. [http://www.apr.ch/un/lords\\_08.12.05.shtml](http://www.apr.ch/un/lords_08.12.05.shtml) [abgerufen am 28.07.2006].

**Bellinger, John B. III** (2006): U.S. Renditions of Terrorists Are Legal, Vital. Letters to the Editor. In: The Wall Street Journal, 05.07.2006.

**Beutler, Björn** (2006): Strafbarkeit der Folter zu Vernehmungszwecken. Frankfurt/M.: Peter Lang.

**Bittner, K. / F. Klenk** (2006): Deutschland unter Druck. Der Untersuchungsausschuss zur BND-Affäre scheint Routinesache. Warum uns seine Arbeit trotzdem interessieren sollte. In: Die Zeit Nr. 20, 11.05.2006. <http://www.zeit.de/2006/20/BND> [abgerufen am 27.07.2006].

**Born, Hans / Ian Leigh** (2005): Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies. Oslo: Publishing House of the Parliament of Oslo.

**Born, Hans / Loch K. Johnson / Ian Leigh** (2005): Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability. Washington, D.C.: Potomac Books.

**Born, Hans / Thorsten Wetzling** (2006): Zur Kontrolle der Nachrichtendienste. In: WeltTrends (51), S. 83–96.

**Brotz, Sandro / Beat Jost** (2006): CIA-Gefängnisse in Europa – Die Fax-Affäre und ihre Folgen. Zürich: Orell Füssli.

**Bundesministerium des Innern** (2006): Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthaltes und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz). Berlin.

- Clarke, Charles** (2005): Speech by Charles Clarke, UK Home Secretary, to the European Parliament, 07.09.2005. <http://www.eu2005.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&tc=Page&cid=1107293561746&ta=KArticle&aid=1125559979691> [abgerufen am 27.7.2006].
- Costa, Jean Paul** (2006): Placing human rights at the centre of the fight of terrorism – The viewpoint of a judge of the European Court of Human Rights. In: Council of Europe (Hg.). Protecting Human Rights while fighting terrorism. Strasbourg. S. 27–31.
- Daun, Anna / Thomas Jäger** (2006): Geheimdienstkooperation in Europa. In: WeltTrends (51), S. 67–82.
- Davis, Terry** (2005): Secretary General of the Council of Europe: "There are no excuses for torture", 11.10.2005; <http://www.hrea.org/lists/hr-headlines/markup/msg02511.html> [abgerufen am 28.07.2006].
- Dickey, Christopher** (2005): The Road to Rendition. In: Newsweek, 16.06.2005; <http://www.msnbc.msn.com/id/8248794/site/newsweek/> [abgerufen am 26.07.2006].
- Forum Menschenrechte** (2006): Folterverbot und Grenzen der Informationsgewinnung deutscher Nachrichtendienste. Positions- und Forderungspapier des Forums Menschenrechte, Berlin. Kurzfassung unter [http://www.forum-menschenrechte.de/docs/FMR-2006-06-26\\_lang.pdf](http://www.forum-menschenrechte.de/docs/FMR-2006-06-26_lang.pdf) [abgerufen am 08.02.2007].
- Grabenwarter, Christoph** (2005): Europäische Menschenrechtskonvention. Ein Studienbuch. 2. Auflage. München: Beck.
- Greenberg, Karen J.** (2006): The Torture Debate in America. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- Greenberg, Karen J. / Joshua L. Dratel** (Hg.) (2005): The Torture Papers: the Road to Abu Ghraib, Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- Grey, Stephen** (2005): Das stille System der Auftragsfolter. Entführt, verhört, versteckt. In: Le Monde diplomatique Nr. 7612, 11.03.2005, S. 6–7. <http://www.taz.de/pt/2005/03/11.1/mondeText.artikel,a0027.idx,7> [abgerufen am 08.02.2007].
- Grey, Stephen** (2006): Das Schattenreich der CIA. Amerikas schmutziger Krieg gegen den Terror. Stuttgart: DVA.
- Gujer, Eric** (2006): Kampf an neuen Fronten: Wie sich der BND dem Terrorismus stellt. Frankfurt/M.: Campus.
- Hammarberg, Thomas** (2006): Torture can never, ever be accepted, 27.06.2006; [http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/060626\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/060626_en.asp) [abgerufen am 08.02.2007].
- Hansalek, Erik** (2006): Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung im Bereich der Nachrichtendienste, Frankfurt am Main u.a.: Peter Lang.
- Heinz, Wolfgang S.** (2005): Abu Ghraib ein Jahr später – eine Zwischenbilanz. In: Deutsches Institut für Menschenrechte u.a. (Hrsg.), Jahrbuch Menschenrechte 2006, Frankfurt/M., S. 138–150.
- Heinz, Wolfgang S. / Stephanie Schlitt / Anna Würth** (2003): Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte (Oktober 2001–April 2003). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Heinz, Wolfgang S. / Jan-Michael Arend** (2004): Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte. Entwicklungen 2003/2004. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Hirsch, Alexander** (2000): Wer überwacht die Wächter? Nachrichtendienste im rechtsstaatlichen Kontrollgefüge. In: Hans-Jürgen Lange (Hg.): Polizei im kooperativen Staat. Verwaltungsreform und neue Steuerung in der Sicherheitsverwaltung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 257–273.
- Hirschmann, Kai** (2004): Geheimdienste. Hamburg: Europäische Verlagsanstalt.
- Human Rights First** (2004): Ending secret detentions. New York, Juni 2004. [http://www.humanrightsfirst.org/us\\_law/PDF/EndingSecretDetentions\\_web.pdf](http://www.humanrightsfirst.org/us_law/PDF/EndingSecretDetentions_web.pdf) [abgerufen am 26.07.2006].
- Human Rights Watch** (2004): The United States' „Disappeared“. The CIA's Long-Term "Ghost Detainees". New York, 12.10.2004. <http://www.hrw.org/english/docs/2004/10/12/usint9463.htm> [abgerufen am 26.07.2006].
- Human Rights Watch** (2005a): Getting away with Torture? Washington, D.C., April 2005. <http://hrw.org/reports/2005/us0405/us0405.pdf> [abgerufen am 26.07.2006].

**Human Rights Watch** (2005b): Still at Risk: Diplomatic Assurances No Safeguard Against Torture. Washington, D.C., April 2005. <http://hrw.org/reports/2005/eca0405/> [abgerufen am 26.07.2006].

**Human Rights Watch** (2005c): Human Rights Watch Statement on U.S. Secret Detention Facilities in Europe. 07.11.2005. [http://hrw.org/english/docs/2005/11/07/usint11995\\_txt.htm](http://hrw.org/english/docs/2005/11/07/usint11995_txt.htm) [abgerufen am 28.07.2006].

**Human Rights Watch** (2005d): List of „Ghost Prisoners“ Possibly in CIA Custody. List of Detainees Published by Human Rights Watch. <http://hrw.org/english/docs/2005/11/30/usdom12109.htm> [abgerufen am 28.07.2006].

**Human Rights Watch** (2006): Commentary on State Replies. CCDH Questionnaire on Diplomatic Assurances. Washington, D.C., März 2006. [http://hrw.org/backgrounders/eca/eu0306/eu0306\\_diplo.pdf](http://hrw.org/backgrounders/eca/eu0306/eu0306_diplo.pdf) [abgerufen am 26.07.2006].

**Human Rights Watch / Human Rights First / Center for Human Rights and Global Justice** (2006): By the Numbers. Findings of the Detainee Abuse and Accountability Project, April 2006. <http://hrw.org/reports/2006/ct0406/> [abgerufen am 08.02.2007].

**IKRK** (Internationales Komitee des Roten Kreuzes) (2005): US detention related to the events of 11 September 2001 and its aftermath – the role of the ICRC. 30.04.2005. <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/iwpList454/541ACF6DC88315C4C125700B004FF643> [abgerufen am 08.11.2005].

**IKRK** (Internationales Komitee des Roten Kreuzes) (2006): Developments in US policy and legislation towards detainees: the ICRC position, 19.10.2006. [http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/kellenberger-interview-191006?OpenDocument&style=custo\\_print](http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/kellenberger-interview-191006?OpenDocument&style=custo_print) [abgerufen am 23.10.2006].

**Jean, Patrice** (2002): The jurisprudence of the European Commission and Court of Human Rights with regard to terrorism. In: Rosalyn Higgins / Maurice Flory (Hg.). *Terrorism and International Law*. London: Routledge, S. 217–250.

**Mayer, Jane** (2005): Outsourcing Torture. The secret history of America's „extraordinary rendition“ program. In: *The New Yorker*, 07.2.2005. [http://www.newyorker.com/fact/content/?050214fa\\_fact6](http://www.newyorker.com/fact/content/?050214fa_fact6) [abgerufen am 26.07.2006].

**Müller, Peter F. / Michael Mueller mit Erich Schmidt-Eenboom** (2002): *Gegen Freund und Feind: der BND. Geheime Politik und schmutzige Geschäfte*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

**Müller, Sebastian** (2006): *Präventive Sicherungshaft? Zu den rechtsstaatlichen Grenzen der Terrorismusabwehr*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

**Olimpio, Guido** (2005): *Operazione Hotel California*. Mailand: Giangiacomo Feltrinelli Editore s.r.l.

**Rodley, Nigel S.** (1999): *The Treatment of Prisoners under International Law*, Oxford: Clarendon Press.

**Rüb, Matthias** (2005): CIA-Flüge seit langem bekannt. In: *FAZ.net*, 25.11.2005. <http://www.faz.net/s/RubFC06D389EE76479E9E76425072B196C3/Doc~E85FF445AFBCE47138C8E9B32546254FC~ATpl~Ecommon~Scontent.html> [abgerufen am 28.07.2006].

**Sands, Philippe** (2006): *Extraordinary Rendition. Complicity and its consequences*. International Rule of Law Lecture. 15.05.2006. <http://www.matrixlaw.co.uk/showDocument.aspx?documentId=4569> [abgerufen am 28.07.2006].

**Satterthwaite, Margaret L.** (2006): *Rendered Meaningless: Extraordinary Rendition and the Rule of law*. New York University School of Law. Public Law & Legal Theory Discussion paper Series. Working Paper No. 06-36. November 2006. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=945711](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=945711) [abgerufen am 28.02.2007].

**Scheuer, Michael** (2005a): Die CIA hat das Recht, jedes Gesetz zu brechen. Interview. In: *Die Zeit* Nr. 1, 29.12.2005. [http://www.zeit.de/2006/01/M\\_\\_Scheuer](http://www.zeit.de/2006/01/M__Scheuer) [abgerufen am 28.07.2006].

**Scheuer, Michael** (2005b): Folter bringt keine brauchbaren Resultate. Interview. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16.03.2005.

**Schmidt-Eenboom, Erich** (2004): *Geheimdienst, Politik und Medien: Meinungsmache Undercover*. Berlin: Homilius.

**Schmidt-Eenboom, Erich** (2006): Geheimdienste in Demokratien. In: *WeltTrends* (51), S. 11–24.

**Schmidt-Eenboom, Erich** (2007): *BND. Der deutsche Geheimdienst im Nahen Osten*. München: Herbig.

**Schneckener, Ulrich** (2003): *War on terrorism. Die Bush-Regierung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

**Smidt, Wolbert K.** (2007): Systeme parlamentarischer Kontrolle von Geheimdiensten – Versuch eines Vergleichs. In: Wolbert K. Smidt / Ulrike Poppe / Wolfgang Krieger / Helmut Müller-Enbergs (Hg.): *Geheimhaltung und Transparenz. Demokratische Kontrolle der Geheimdienste im internationalen Vergleich*. Berlin: Lit-Verlag, S. 235–256.

**Smidt, Wolbert K. / Ulrike Poppe / Wolfgang Krieger / Helmut Müller-Enbergs** (Hg.) (2007): *Geheimhaltung und Transparenz. Demokratische Kontrolle der Geheimdienste im internationalen Vergleich*. Berlin: Lit-Verlag.

**Todd, Paul / Jonathan Bloch** (2003): *Global Intelligence. The World's Secret Services Today*. London/New York u.a.: Zed Books.

**Tomuschat, Christian** (Hg.) (2002): *Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz*. 2. Auflage. Bonn: UNO-Verlag.

**Ulfkotte, Udo** (2006a): *Verschlusssache BND*. München/Berlin: Heyne.

**Ulfkotte, Udo** (2006b): *Die Dunkle Macht. Die wahre Macht der Geheimdienste*. Frankfurt: Eichborn.

**Waske, Stefanie** (2007): Die Kontrolle der Auslandsnachrichtendienste in einigen Staaten. In: Wolbert K. Smidt / Ulrike Poppe / Wolfgang Krieger / Helmut Müller-Enbergs (Hg.): *Geheimhaltung und Transparenz. Demokratische Kontrolle der Geheimdienste im internationalen Vergleich*. Berlin: Lit-Verlag, S. 278–335.

**Weichert, Thilo** (2006): Geheimdienste dringend reformbedürftig. In: *WeltTrends* (51), S. 111–123.

**Weissbrodt, David / Amy Bergquist** (2006): *Extraordinary Renditions: A Human Rights Analysis*. In: *Harvard Human Rights Journal* (19), S. 123–160.

**Wetzling, Thorsten** (2006): *The Democratic Control of Intergovernmental Intelligence Cooperation*. Genf: Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces.

**Wieck, Hans-Georg** (1995): *Demokratie und Geheimdienste*. München. R. Oldenbourg Verlag.

# Dokumentenverzeichnis

**Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt (Chicagoer Abkommen)** vom 07.12.1944, BGBl 1956 II, 411; <http://www.luftrecht-online.de/regelwerke/uebersicht-read/000read-icao.htm> (abgerufen am 21.02.2007).

**Bundesregierung:** Bericht der Bundesregierung (Offene Fassung) gemäß Anforderung des Parlamentarischen Kontrollgremiums vom 25.01.2006 zu Vorgängen im Zusammenhang mit dem Irakkrieg und der Bekämpfung des Terrorismus. 15.02.2006.

**Bundesregierung:** Stellungnahme zum Bericht des Sachverständigen für die PKGr-Sitzung am 24. Mai 2006. 26.05.2006.

**Deutscher Bundestag:** Schriftliche Fragen mit den in der Zeit vom 2. bis 13. Juni 2003 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. BT-Drs. 15/1164 vom 13.06.2003.

**Deutscher Bundestag:** Kleine Anfrage der Abgeordneten Michael Leutert u.a. und der Fraktion DIE LINKE. Verdacht auf geheime CIA-Gefangenenlager in Osteuropa und US-Flugbewegungen auf deutschen und europäischen Flugplätzen mit geheimen Gefangenen. BT-Drs. 16/93 vom 23.11.2005.

**Deutscher Bundestag:** Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Leutheusser-Schnarrenberger u.a. und der Fraktion der FDP. Aufklärung zu den Vorwürfen der CIA-Geheimgefängnisse, CIA-Gefangenentransporte und Counter Terrorist Intelligence Centers (CTIC). BT-Drs. 16/125 vom 30.11.2005.

**Deutscher Bundestag:** Kleine Anfrage der Abgeordneten Hans-Christian Ströbele u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Berichte über verdeckte US-amerikanische Transporte und menschenrechtswidrige Behandlung von Gefangenen sowie deutsche Kooperation mit US-Sicherheitsbehörden. BT-Drs. 16/141 vom 05.12.2005.

**Deutscher Bundestag:** Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dagdelen, Wolfgang Gehrcke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Verdacht der Nutzung deutscher Flughäfen für Menschenverschleppungen. BT-Drs. 16/320 vom 21.12.2005.

**Deutscher Bundestag:** Antrag der Abgeordneten Hans-Christian Ströbele, Volker Beck (Köln), Monika Lazar, Jerzy Montag, Claudia Roth (Augsburg), Silke Stokar von Neuforn, Wolfgang Wieland und der 'Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Befragung von Gefolterten und Nutzung von Foltererkenntnissen ausschließen. BT-Drs. 16/836 vom 08.03.2006.

**Deutscher Bundestag:** Parlamentarisches Kontrollgremium. Bewertung des Parlamentarischen Kontrollgremiums zum Bericht der Bundesregierung zu Vorgängen im Zusammenhang mit dem Irakkrieg und der Bekämpfung des Terrorismus vom 15.02.2006. 22.02.2006.

**Deutscher Bundestag:** Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 16/990 in der Fassung der Beschlussempfehlung des GO-Ausschusses vom 07. April 2006: BT-Drs. 16/1179 – Auszug) vom 24.04.2006. [http://www.bundestag.de/ausschuesse/ua/1\\_ua/auftrag/untersuchungsauftrag.pdf](http://www.bundestag.de/ausschuesse/ua/1_ua/auftrag/untersuchungsauftrag.pdf). [abgerufen am 26.07.2006].

**Deutscher Bundestag:** Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 24. Juli 2006 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. BT-Drs. 16/2319 vom 28.07.2006. <http://dip.bundestag.de/btd/16/023/1602319.pdf>.

**Deutscher Bundestag:** Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung. BT-Drs. 16/3191 vom 27.10.2006.

**E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights:** Opinion n° 3-2006: The human rights responsibilities of the EU Member States in the context of the C.I.A. activities in Europe ('extraordinary



renditions'). Dok. Ref. CFR.CDF.Opinion3.2006 vom 25.05.2006.

**Europäisches Parlament, Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transport and illegal detention of prisoners:**

Interim Report on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners (2006/2027(INI)). Rapporteur: Giovanni Claudio Fava. Dok. A6-0213/2006 Final vom 15.06.2006.

**Europäisches Parlament, Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transport and illegal detention of prisoners:**

Working Document No 2 on a chronology of events. Rapporteur: Giovanni Claudio Fava. Dok. DT617717EN.doc, PE 374.338v01-01 vom 01.06.2006.

**Europäisches Parlament, Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transport and illegal detention of prisoners:**

Working Document No 3 on victims. Rapporteur: Giovanni Claudio Fava. Dok. DT617721EN.doc, PE 374.339v01-00 vom 01.06.2006.

**Europäisches Parlament, Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transport and illegal detention of prisoners:**

Working Document No 4 on the flights operated by the CIA in Europe. Rapporteur: Giovanni Claudio Fava. Dok. DT617722EN.doc, PE 374.340v01-01 vom 01.06.2006.

**Europäisches Parlament, Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transport and illegal detention of prisoners:**

Working Document No 5. Rapporteur: Giovanni Claudio Fava. DT617730DE.doc, PE 374.341v01-00 vom 01.06.2006.

**Europäisches Parlament, Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transport and illegal detention of prisoners:**

Working Document No 6. Rapporteur: Giovanni Claudio Fava. Dok. DT624266DE.doc, PE 376.571v01-00 vom 12.07.2006.

**Europäisches Parlament, Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transport and illegal detention of prisoners:**

Working Document No 7 on 'extraordinary renditions'. Rapporteur: Giovanni Claudio Fava. Dok. DT641209.EN, PE 380.593v04-00 vom 16.11.2006.

**Europäisches Parlament, Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transport and illegal detention of prisoners:**

Working Document No 8 on the companies linked to the CIA, aircraft used by the CIA and the European countries in which CIA aircraft have made stopovers. Rapporteur: Giovanni Claudio Fava. Dok. DT/641333.EN, PE 380.984v02-00 vom 16.11.2006.

**Europäisches Parlament, Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transport and illegal detention of prisoners:**

Report on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners (2006/2200(INI)). Rapporteur: Giovanni Claudio Fava. Dok. 2006/2200(INI). Final A6-9999/2007 vom 26.01.2007.

**Europarat, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz:** Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 8 von ECRI: Bekämpfung von Rassismus beim Kampf gegen den Terrorismus. Verabschiedet am 17. März 2004. [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/ecri/1-ecri/3-general\\_themes/1-policy\\_recommendations/recommendation\\_n8/cr104-26%20recommandation%20nr%208%20%20allemand.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/3-general_themes/1-policy_recommendations/recommendation_n8/cr104-26%20recommandation%20nr%208%20%20allemand.pdf).

**Europarat, Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe:** 14th General Report on the CPT's activities, covering the period 1 August 2003 to 31 July 2004. Dok. CPT Inf (2004) 28 vom 21.09.2004.

**Europarat, Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission):** Opinion on the international legal obligations of Council of Europe member States in respect of secret detention facilities and inter-State transport of Prisoners, adopted by the Venice Commission at its 66th Plenary Session (Venice, 17-18 March 2006). Opinion no. 363/2005. Dok. CDL-AD(2006)009 vom 17.03.2006.

**Europarat, Generalsekretär:** Report by the Secretary General on the use of his powers under Article 52 of the European Convention on Human Rights, in the light of reports, suggesting that individuals, notably persons suspected of involvement in acts of terrorism, may have been arrested and detained, or transported while deprived of their liberty, by or at the instigation of foreign agencies, with the active or passive co-operation of State Parties to the Convention or by State Parties themselves at their own initiative, without such

deprivation of liberty having been acknowledged.  
Dok. SG/Inf (2006) 5 vom 28.02.2006.

**Europarat, Generalsekretär:** Supplementary report by the Secretary General on the use of his powers under Article 52 of the European Convention on Human Rights, in the light of reports suggesting that individuals, notably persons suspected of involvement in acts of terrorism, may have been arrested and detained, or transported while deprived of their liberty, by or at the instigation of foreign agencies, with the active or passive co-operation of States Parties to the Convention or by States Parties themselves at their own initiative, without such deprivation of liberty having been acknowledged, 14.06.2006.

**Europarat, Generalsekretär:** Follow-up to the Secretary General's reports under Article 52 ECHR on the question of secret detention and transport of detainees suspected of terrorist acts, notably by or at the instigation of foreign agencies (SG/Inf(2006)5 and SG/Inf(2006)13). Proposals made by the Secretary General. 30.06.2006.

**Europarat, Ministerkomitee:** Leitlinien über die Menschenrechte und den Kampf gegen den Terrorismus. Dok. H/Inf (2002) 8 vom 11.07.2002. [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/h-inf\(2002\)8deu.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/h-inf(2002)8deu.pdf).

**Europarat, Parlamentarische Versammlung, Committee on Legal Affairs and Human Rights:** Alleged secret detentions in Council of Europe member states. Information Memorandum II. Rapporteur Mr. Dick Marty. Dok. AS/Jur (2006) 03 rev. vom 22.01.2006 [http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/CommitteeDocs/2006/20060124\\_Jdoc032006\\_E.htm](http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/CommitteeDocs/2006/20060124_Jdoc032006_E.htm), graphic annex; [http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2006/20060606\\_RenditionsMap\\_EN.jpg](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2006/20060606_RenditionsMap_EN.jpg) [abgerufen am 08.02.2007].

**Europarat, Parlamentarische Versammlung, Committee on Legal Affairs and Human Rights:** Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states. Doc. 10957 vom 12.06.2006.

**Europarat, Parlamentarische Versammlung:** Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states, Dok. Resolution 1507 (2006) vom 27.06.2006.

**Europarat, Steering Committee on Human Rights, Group of Specialists on Human Rights and the Fight against Terrorism:** Press release No. 554 by the

Registrar of the European Court of Human Rights on 20 October 2005: "Application lodged with the Court Ramzy v. The Netherlands". Dok. DH-S-TER (2005)008 vom 02.12.2005.

**Europarat, Steering Committee on Human Rights, Group of Specialists on Human Rights and the Fight against Terrorism:** Extracts from the Reports of Mr. Alvaro Gil-Robles, Human Rights Commissioner of the Council of Europe, on his visits to Sweden (21-23 April 2004) and the United Kingdom (4-12 November 2004). Dok. DH-S-TER(2005)010 vom 05.12.2005.

**Europarat, Steering Committee on Human Rights, Group of Specialists on Human Rights and the Fight against Terrorism:** OSCE-ODIHR Background paper on Extradition and Human Rights in the Context of Counter-terrorism. Dok. DH-S-TER (2005)015 vom 06.12.2005.

**Europarat, Steering Committee on Human Rights, Group of Specialists on Human Rights and the Fight against Terrorism:** Position paper of the European Group of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights on the use of diplomatic assurances in the context of expulsion procedures and the appropriateness of drafting a legal instrument relating to such use. Dok. DH-S-TER(2005)016 vom 06.12.2005.

**Europarat, Steering Committee on Human Rights, Group of Specialists on Human Rights and the Fight against Terrorism:** Meeting report. 1st meeting, Strasbourg, 7-9 December. Dok. DH-S-TER(2005)018 vom 16.12.2005.

**Europarat, Steering Committee on Human Rights, Group of Specialists on Human Rights and the Fight against Terrorism:** Questionnaire on the practice of States in the use of diplomatic assurances. Dok. DH-S-TER(2006)001 vom 12.01.2006.

**Europarat, Steering Committee on Human Rights, Group of Specialists on Human Rights and the Fight against Terrorism:** Compilation of the replies to the questionnaire. Dok. DH-S-TER(2006)002 and addendum vom 15.03.2006.

**Europarat, Steering Committee on Human Rights, Group of Specialists on Human Rights and the Fight against Terrorism:** Meeting report. 2nd meeting, Strasbourg, 29-31 March. Dok. DH-S-TER(2006)005 vom 03.04.2006.

**UN, Ausschuss gegen Folter** (2002): Conclusions and recommendations of the Committee against Torture: Sweden, 06/06/2002, Dok. CAT/C/CR/28/6 vom 06.06.2002.

**UN, Ausschuss gegen Folter** (2005): Communication No. 233/2003: Sweden. 24/05/2005. Agiza v. Sweden. Decision of 20 May 2005, Dok. CAT/C/34/D/233/2003 vom 24.05.2005.

**UN, Ausschuss gegen Folter:** Conclusions and recommendations on Georgia. Dok. CAT/C/GE0/CO/3 vom 25.07.2006 (2006a).

**UN, Ausschuss gegen Folter:** Conclusions and recommendations on the United States of America. Dok. CAT/C/USA/CO/2 vom 25.07.2006 (2006b).

**UN, Hoher Flüchtlingskommissar:** UNCHR Note on diplomatic assurances and International refugee protection. Genf, August 2006.

**UN, Menschenrechtsausschuss:** Comments by the Government of Sweden on the concluding observations of the Human Rights Committee: Sweden. 14/05/2003. Dok. CCPR/CO/74/SWE/Add.1 vom 14.05.2003.

**UN, Menschenrechtsausschuss:** Views of the Human Rights Committee under article 5, paragraph 4, of the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights. – Eighty-eighth session – Communication No. 1416/2005, submitted by: Mohammed Alzery. Dok. CCPR/C/88/D/1416/2005 vom 10.11.2006.

**UN, Sonderberichterstatter zu Folter:** Report of Mr. Manfred Nowak, United Nations Special Rapporteur on Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Dok. A/60/316 vom 30.08.2005.

**UN, Wirtschafts- und Sozialrat:** Civil and political rights, including the question of enforced or involuntary disappearances. Report of the Intersessional Open-ended Working Group to elaborate a draft legally binding normative instrument for the protection of all persons from enforced disappearance. Dok. E/CN.4/2006/57 vom 02.02.2006.

**Wiener Übereinkommen** vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen, BGBl. 1964 II, 959; [http://www.datenbanken.justiz.nrw.de/ir\\_html/wued\\_18-04-1961.htm](http://www.datenbanken.justiz.nrw.de/ir_html/wued_18-04-1961.htm) [abgerufen am 21.02.2007].

**Wiener Übereinkommen** vom 24. April 1963 über konsularische Beziehungen, BGBl. 1969 II, 1587; [http://www.datenbanken.justiz.nrw.de/ir\\_html/wued\\_18-04-1961.htm](http://www.datenbanken.justiz.nrw.de/ir_html/wued_18-04-1961.htm) [abgerufen am 21.02.2007].

---

## Suchhilfen

**Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts**  
<http://www.bundesverfassungsgericht.de>

**Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte**  
<http://www.echr.coe.int/echr>

**Entscheidungen des UN Menschenrechtsausschusses**  
<http://www.ohchr.org/english/bodies/jurisprudence.htm>

**Entscheidungen des UN-Ausschusses gegen Folter**  
<http://www.ohchr.org/english/bodies/jurisprudence.htm>

**EU, Europäisches Parlament:**  
<http://www4.europarl.eu.int/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=DE>

**Europarat:**  
[www.coe.int](http://www.coe.int)

**UN Dokumente in Deutsch:**  
<http://www.un.org/search/german/german.htm>

**UN Dokumente in Englisch:**  
<http://documents.un.org/simple.asp>  
[http://www.un.org/search/ohchr\\_e.htm](http://www.un.org/search/ohchr_e.htm)

# Anhang

## 1. Zwölf Schritte, um Verschleppungsflügen und geheimen Inhaftierungen in Europa ein Ende zu machen

*(Gemeinsame Erklärung von amnesty international, Human Rights Watch, der Internationalen Juristenkommission und der Association for the Prevention of Torture, 2006)*

Der Bericht des Europaparlamentsabgeordneten Dick Marty sowie die Untersuchungen des EU-Parlaments, von Nichtregierungsorganisationen und Journalisten haben deutlich gezeigt, dass Staatsbedienstete in verschiedenen europäischen Ländern, die von den USA initiierten Praktiken der Verschleppungsflüge und geheimen Inhaftierungen toleriert und teilweise aktiv unterstützt haben. Aus diesen Untersuchungen und Berichten geht hervor, dass Personen ohne rechtliches Verfahren ins Ausland verschleppt und dort inhaftiert wurden. Dort waren sie Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt. Einige wurden an Staaten übergeben, die routinemäßig Folter anwenden. Andere wurden in Geheimgefängnissen inhaftiert, die sich teilweise in Europa befinden. Laut dem Bericht des Abgeordneten Marty „besteht und wächst der ernsthafte Verdacht“, dass die USA Geheimgefängnisse in Mitgliedsstaaten des Europarats betrieben haben. Viele dieser Fälle kommen dem Verschwindenlassen gleich, welches ein völkerrechtliches Verbrechen darstellt.

Personen, die in diesem System gefangen sind, haben keinen Zugang zu rechtlicher Hilfe oder irgendeinem Mechanismus, der ihre Schuld oder Unschuld belegen kann. Dies widerspricht den Prinzipien des Respekts der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenwürde und der Fairness.

Eine Unterstützung oder Duldung von Verschleppungsflügen und geheimen Inhaftierungen durch europäische Staaten ist inakzeptabel und rechtswidrig. Ein solches Vorgehen verletzt fundamentale Menschenrechtsverpflichtungen.

Europäische Staaten haben eindeutige Menschenrechtsverpflichtungen, die ihnen untersagen, sich an Verschleppungsflügen und geheimen Inhaftierungen zu beteiligen. Das gilt insbesondere, wenn diese Vorgänge mit rechtswidrigen Festnahmen, Folter, grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Verschwindenlassen einhergehen. Europäische Staaten sind verpflichtet, den USA und anderen ausländischen Geheimdiensten das Verüben solcher schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen in ihrem nationalen Hoheitsgebiet zu verbieten. Sie sollten aktive Schritte unternehmen, um Folter, grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung durch US-amerikanische und andere ausländische Geheimdienste in ihrem Hoheitsbereich vorzubeugen. Zudem sind sie verpflichtet zu verhindern, dass Personen aus ihrem Hoheitsgebiet an Orte verschleppt werden, wo die Gefahr von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung besteht. Sie dürfen nicht erlauben, dass Personen ohne Rechtsgrundlage oder Zugang zu Gerichten, Anwälten oder Familienmitgliedern in ihrem Hoheitsgebiet in Haft gehalten werden.

Ogleich eine internationale Kooperation im Rahmen des Kampfes gegen den Terrorismus wichtig ist, zeigt der Marty-Bericht auf, dass die Beteiligung an Aktivitäten, die den Rechtsstaat untergraben und Menschenrechte verletzen, Gefahren mit sich trägt. Angesichts der verfügbaren Beweismaterialien zu den Verschleppungsflügen und Geheimgefängnissen müssen europäische Staaten Schritte unternehmen, damit internationale Anti-Terrormaßnahmen zu keinen weiteren Menschenrechtsverletzungen in ihrem Hoheitsgebiet führen und keine Personen aus ihrem Staat an Orte im Ausland gebracht werden, wo ihre Menschenrechte verletzt werden. Human Rights Watch, die International Commission of Jurists, amnesty international und die Association for the Prevention of Torture fordern alle europäischen Staaten dazu auf,

1. jegliche Beteiligung an Verschleppungsflügen und illegalen Inhaftierungen zu beenden. Die Geheim-



- dienste, Polizei- und Transportbehörden müssen eindeutige Anweisungen erhalten, dass sie Verschleppungsflüge und illegale Inhaftierungen in keiner Weise unterstützen dürfen und dass alle Informationen zu Verschleppungsflügen und illegalen Inhaftierungen in ihrem Hoheitsgebiet gemeldet werden müssen.
2. unabhängige öffentliche Ermittlungen mit unbegrenzter Untersuchungsvollmacht einzuleiten, die ermitteln, ob die Kooperation zwischen Regierungsbeamten und ausländischen Geheimdiensten zu Menschenrechtsverletzungen geführt hat. Die Ermittlungen müssen von allen Regierungsbehörden, auch den Geheimdiensten, die Offenlegung aller für die Ermittlungen relevanten Dokumente fordern können.
  3. die USA eindeutig und öffentlich aufzufordern, den Praktiken der Verschleppungsflüge und illegalen Inhaftierungen weltweit zu beenden und die involvierten Personen zur Verantwortung zu ziehen.
  4. dem Verbot, Personen an Staaten auszuliefern, wo sie der Gefahr von Folter, grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt sind Geltung und Respekt zu verschaffen. Sie sollten sich keine diplomatischen Zusicherungen gegen Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung einholen oder sich auf solche verlassen.
  5. die Statusbedingungen von Truppen und andere ähnliche Abkommen zu überprüfen, ob entsprechenden Behörden Untersuchungen, auch auf Militärstützpunkten, zu Vorwürfen von Menschenrechtsverletzungen ermöglicht werden können.
  6. wirkungsvolle und unabhängige nationale Institutionen einzurichten oder beizubehalten, die das Recht auf sofortigen Zugang zu allen Orten haben, wo Personen ihrer Freiheit beraubt sind oder sein könnten.
  7. geltendes Strafrecht gegen illegale Aktivitäten von nationalen und ausländischen Geheimdiensten im Hoheitsgebiet des Staates effektiv durchzusetzen. Staatsbedienstete, die sich durch Beteiligung an kriminellen Aktivitäten wie illegalen Inhaftierungen, Folter und Verschwindenlassen strafbar gemacht haben, müssen zur Verantwortung gezogen werden.
  8. sicherzustellen, dass alle Opfer von Verschleppungen und geheimen Inhaftierungen Zugang zu effektivem Rechtsschutz haben. Die Opfer müssen angemessene, effektive und unverzügliche Entschädigung erhalten, einschließlich Restitution, Kompensation, Rehabilitation, Zufriedenstellung und Garantien, dass es zu einer solchen Menschenrechtsverletzung nicht wieder kommen wird.
  9. zu fordern, dass alle Flugzeuge und Helikopter, die im Auftrag von ausländischen Geheimdiensten, Militär und Vollzugsbehörden fliegen, als dem jeweiligen Staat zugehörig zu erkennen sind, auch wenn das fragliche Flugzeug von einer privaten Firma gechartert wurde.
  10. zu fordern, dass Piloten, die um Erlaubnis bitten im Hoheitsgebiet zu landen, angeben müssen, ob sich an Bord des Flugzeuges Passagiere befinden, die ihrer Freiheit beraubt sind. Sollte dies der Fall sein, sind Informationen zu dem Status des/r Gefangenen, deren Reiseziel und der Rechtsgrundlage der Überführung zu fordern.
  11. sicherzustellen, wenn notwendig durch die Auferlegung von Bedingungen bei der Erteilung der Landeerlaubnis, dass zuständige Staatsbedienstete jedes Flugzeug, das eine Person transportiert, die ihrer Freiheit beraubt ist oder bei der es Gründe für einen solchen Verdacht gibt, inspizieren und die Rechtmäßigkeit der Haft überprüfen. Wenn eine Inspektion den begründeten Verdacht erweckt, dass der Flug einem illegalen Transfer von Personen oder einer anderen Menschenrechtsverletzung dient, ist der Flug aufzuhalten, bis entsprechende Strafverfolgungsmaßnahmen ergriffen werden.
  12. alle Staatsbedienstete, einschließlich die der Geheimdienste, anzuweisen vollumfänglich mit zukünftigen Ermittlungen des Europarats sowie mit den Ermittlungen des Europäischen Parlaments zu den Transfers und illegalen Inhaftierungen von Gefangenen zu kooperieren. Alle relevanten Personen und Dokumente sollen für diese Ermittlungen zur Verfügung gestellt werden.
- Wir erachten diese Maßnahmen als unerlässlich, um den Menschenrechtsschutz und die Rechtsstaatlichkeit in Europa aufrechtzuerhalten. Die Institutionen des Europarats und der Europäischen Union spielen bei der Aufrechterhaltung des Menschenrechtsschutzes im Rahmen der europäischen Anti-Terrorgesetze und -strategien eine tragende Rolle. Ihre Untersuchungen und Beobachtungen zu den Vorwürfen von Verschleppungsflügen und geheimen Inhaftierungen müssen unbedingt fortgesetzt werden. Zusätzlich muss die nationale Umsetzung der Empfehlungen des Martyr-Berichts eingehend durch eine damit zu beauftragende Instanz geprüft werden. Insbesondere müssen die natio-

nen Ermittlungen beobachtet und die Entwicklungen bei der Änderung von nationalen Gesetzen und Politik beurteilt werden. Europäischen Institutionen muss die notwendige Vollmacht und Finanzierung zur Verfügung gestellt werden, um diese Aufgaben umfassend erfüllen zu können. Die Missachtung von fundamentalen Menschenrechten, ermöglicht durch die Beteiligung europäischer Regierungen an Verschleppungsflügen und geheimen Inhaftierungen, darf sich nicht wiederholen.

*QUELLE: amnesty international (2006), Übersetzung aus dem Englischen durch die deutsche Sektion von amnesty international.*

---

## 2. Bericht der Bundesregierung (Offene Fassung) gemäß Anforderung des Parlamentarischen Kontrollgremiums vom 25. Januar 2006 zu Vorgängen im Zusammenhang mit dem Irakkrieg und der Bekämpfung des Terrorismus, Berlin, 15.02.2006 (Auszüge)

....

### **ac) Ausländische Befragungsergebnisse als Indizien für Inhaftierung und Transporte von Personen außerhalb strafprozessualer Maßnahmen**

Im Zusammenhang mit dem Kenntnisstand der Bundesregierung zu angeblich illegalen CIA-Flügen über Deutschland sowie zu den Vorwürfen angeblicher Geheimgefängnisse in- und außerhalb Europas wird bisweilen auf der Bundesregierung vorliegende Befragungsergebnisse ausländischer Behörden hingewiesen.

Der Bundesregierung wurden in der Vergangenheit gelegentlich und in unregelmäßigen Abständen Befragungsergebnisse – auch von amerikanischer Seite – angeboten, soweit diese nach Ansicht der ausländischen Behörden für die deutschen Behörden von Interesse sein konnten. Die Befragungsergebnisse enthalten Aussagen, die die Befragten zu bestimmten Themen gemacht haben. Sie enthalten indes keine Angaben zu Aufenthaltsorten der Inhaftierten oder zu deren Verbringung in andere Länder. Den Befragungsprotokollen lassen sich auch keine Angaben zu den Umständen der Befragung oder dem Zustand der Inhaftierten entnehmen.

Die Bundesregierung ist unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht daran gehindert, derartige Befragungsergebnisse entgegenzunehmen. Bloße Vermutungen über bestimmte Befragungspraktiken in einzelnen Ländern können nicht Grundlage dafür sein, konkrete Hinweise auf mögliche terroristische Aktivitäten nicht zur Kenntnis zu nehmen. Zwar kann die Bundesregierung nicht ausschließen, dass Befragungen durch ausländische Behörden im Einzelfall mit einer Verletzung von Rechten der Befragten einhergehen; sie ist jedoch zum Schutz der öffentlichen Sicherheit Deutschlands gehalten, Hinweisen auf möglicherweise bevorstehende Gewalttaten mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland nachzugehen.

Hiervon zu trennen ist die Frage der Verwertbarkeit von Befragungsergebnissen im Strafprozess. Das absolute Folterverbot ist in der deutschen Rechtsordnung fundamental verankert. Erkenntnisse, die im Ausland



durch Sicherheitsbehörden anderer Staaten unter Folter gewonnen werden, dürfen entsprechend § 136a Abs. 3 Satz 2 StPO im deutschen Strafprozess nicht verwertet werden.

...

**g) Verfahren für künftige Befragungen von im Ausland – durch dortige Sicherheitskräfte – inhaftierten Personen durch Mitarbeiter deutscher Nachrichtendienste**

Befragungen von im Ausland inhaftierten Personen sind ein unverzichtbarer Bestandteil der nachrichtendienstlichen Informationsgewinnung zur Aufklärung von Gefährdungen durch den Internationalen Terrorismus im Rahmen des jeweiligen gesetzlichen Auftrags von BND, BfV und MAD und der ihnen hierzu verliehenen Befugnisse. Die zur Befragung in Betracht zu ziehenden Personen sind potentielle Wissensträger im Bereich des Internationalen Terrorismus. Ihre Befragung ist daher – zunächst unabhängig vom Wahrheitsgehalt der Aussagen – grundsätzlich geeignet, wichtige Erkenntnisse zu Strukturen, Zielen und konkreten Planungen terroristischer Organisationen im In- und Ausland zu erbringen, die auf anderem Wege in der Regel nicht zu erlangen sind. Vor allem versprechen solche Befragungen auch wertvolle Ansätze für weiterführende Aufklärungsaktivitäten der Nachrichtendienste. Unabdingbare Voraussetzung dafür sind ständige Überprüfungen, Bewertungen und Einordnungen der Befragungsergebnisse.

Im begründeten Einzelfall kann eine Befragung auch in einem anderen Gefahrenbereich als dem Internationalen Terrorismus erforderlich sein.

Befragungen durch Nachrichtendienste erfolgen unabhängig von konsularischen Betreuungsmaßnahmen und förmlichen Vernehmungen in Rechtshilfeverfahren und dienen der Gewinnung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse. Solche Befragungen finden nicht mit der Zielrichtung statt, die gewonnenen Erkenntnisse in Strafverfahren einzuführen.

Schon bisher erfolgen Befragungen in enger Abstimmung mit den zuständigen Sicherheitsbehörden der betroffenen Staaten. Freiwilligkeit und das ausdrückliche Einverständnis des jeweiligen Betroffenen sind unverzichtbare Voraussetzungen. Eine Befragung unterbleibt, wenn im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass der Betroffene im Aufenthaltsland der Folter unterworfen wird. Sofern sich solche Anhaltspunkte während einer Befragung ergeben, wird diese umgehend abgebrochen.

Über Befragungen im vorstehenden Sinne bzw. die Teilnahme an einer solchen Befragung wird die Bundesregierung künftig das Parlamentarische Kontrollgremium jeweils unverzüglich nach Abschluss einer Befragung der betreffenden Person b.z.w. vierteljährlich zu aktuell laufenden Befragungen unterrichten. Die Präsidenten von BND, BfV und MAD werden hierzu den Abteilungsleiter 6 im Bundeskanzleramt in seiner Funktion als Koordinator für die Nachrichtendienste rechtzeitig über entsprechende konkrete Maßnahmen ihrer Dienste unterrichten.

Angehörige von deutschen Ermittlungsbehörden werden künftig zu solchen Befragungen nicht mehr hinzugezogen.  
..."

*QUELLE: Bericht der Bundesregierung (Offene Fassung) gemäß Anforderung des Parlamentarischen Kontrollgremiums vom 25.01.2006 zu Vorgängen im Zusammenhang mit dem Irakkrieg und der Bekämpfung des Terrorismus. 15.02.2006, S. 80-84.*



Deutsches Institut für Menschenrechte  
German Institute for Human Rights

Zimmerstrasse 26/27  
D-10969 Berlin

Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0  
Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59  
[info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)